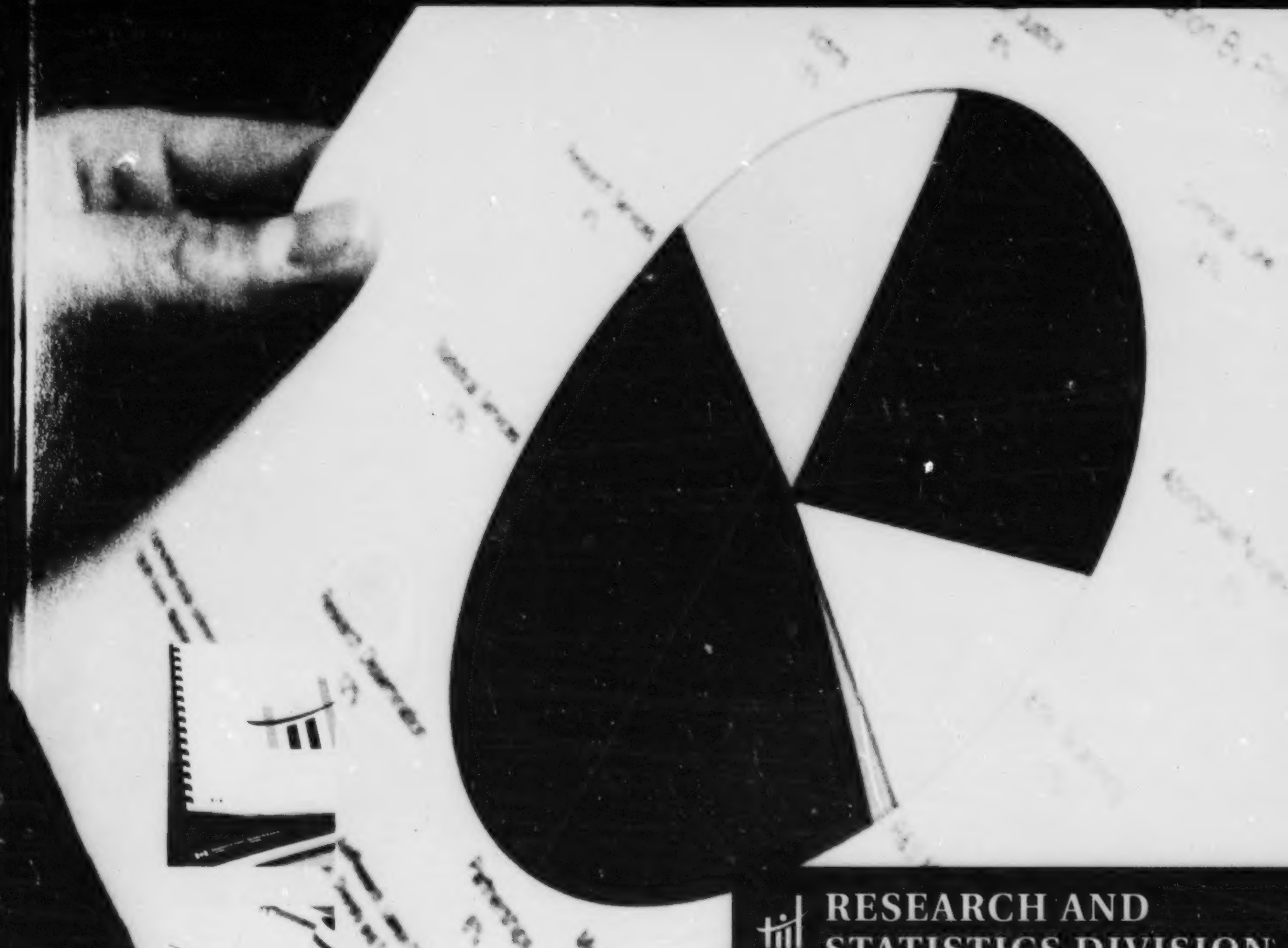


RESEARCH AND STATISTICS DIVISION

Lessons Learned 2001

Department of Justice Canada | Ministère de la Justice Canada

Canada

102-06375/

LESSONS LEARNED 2001

Research and
Statistics Division

2001

The views expressed in this report are those of the author and do not necessarily represent the views of the Department of Justice Canada.

Foreword

I am pleased to introduce the first edition of Lessons Learned. This publication has been developed as a companion to the Directory of Research, a directory of the research underway in the Division, which we publish annually. Lessons Learned is a report which will be published at the end of each year and which will provide a synthesis of some of the lessons we have learned from our research over the previous year. It attempts to capture some of the ideas, themes, findings, new insights, theories, concepts, etc., that have emerged from the various research-related activities of the Division. Whether drawn from the deliberations of our expert panels, seminar presentations made by leaders in their fields, or individual research projects, we believe that these learnings will be of as much interest to policy and research specialists outside the Department of Justice as they are to us.

The report is organized in the following policy-related themes:

Access to Justice
Environmental Analysis
Building a Costing Capacity
Family Violence
Sentencing
Community/Restorative Justice
Northern Justice Issues
Disseminating Research Results.

I would like to acknowledge the contribution of Jeff Latimer, Senior Research Officer in the Division, in developing the concept for Lessons Learned and for his tireless efforts in seeing this first version through all the stages from conception to final product. While a number of people assisted him in the production of this report, Dr. Tom Gabor, Visiting Scholar from the University of Ottawa, deserves special recognition for all his hard work as editor. We would also like to thank Richard Gill, Jim Cofflin, Tammy Landau, Julian Roberts, Jane Sprott and Tim Roberts who helped to extract the pertinent lessons from our research. Finally, this project would not have been possible without the co-operation and assistance of all of the research staff within the Division, who collected and organised material, and made themselves available to the individual authors for discussions and more formal interviews.

Roberta J. Russell, Ph.D.
Director, Research and Statistics Division

Acknowledgements

The Research and Statistics Division would like to acknowledge the valuable contributions of several individuals who assisted in the development and production of this document. First, a big thanks goes to the editor, Tom Gabor, whose hard work and professionalism were instrumental in both the editing and writing process. Second, we would like to thank each one of the individual contributors (listed below) who, oftentimes, were required to sort through an onerous quantity of research reports and briefs in order to extract the pertinent lessons. Finally, this project would not have been possible without the co-operation and assistance of all of the research staff within the Division, who collected and organised material, and made themselves available to the individual authors for discussions and more formal interviews.

Theme	Author
Access to Justice	Richard Gill
Environmental Analysis	Jim Cofflin
Building a Costing Capacity	Jim Cofflin
Family Violence	Tom Gabor
Sentencing	Julian Roberts
Community/Restorative Justice	Tammy Landau
Northern Justice Issues	Tim Roberts
Disseminating Research Results	Jasmine Brown

Table of Contents

Page

Foreword i
Acknowledgements ii
1.0 Theme : Access To Justice 1
 1.1 Introduction 1
 1.2 Documents Reviewed 1
 1.3 Lessons Learned 1
 1.4 Future Initiatives 2
2.0 Theme : Environmental Analysis 5
 2.1 Introduction 5
 2.2 Documents Reviewed 5
 2.3 Lessons Learned 5
 2.4 Future Initiatives 7
3.0 Theme : Building A Costing Capacity 9
 3.1 Introduction 9
 3.2 Documents Reviewed 9
 3.3 Lessons Learned 9
 3.4 Future Initiatives 10
4.0 Theme : Family Violence 13
 4.1 Introduction 13
 4.2 Documents Reviewed 13
 4.3 Lessons Learned 13
 4.4 Future Initiatives 16
5.0 Theme : Sentencing 19
 5.1 Introduction 19
 5.2 Documents Reviewed 19
 5.3 Lessons Learned 19
 5.4 Future Initiatives 21

6.0 Theme : Community/Restorative Justice 23
6.1 Introduction 23
6.2 Documents Reviewed 23
6.3 Lessons Learned 23
6.4 Future Initiatives 24
7.0 Theme : Northern Justice Issues 27
7.1 Introduction 27
7.2 Documents Reviewed 27
7.3 Lessons Learned 27
7.4 Future Initiatives 30
8.0 Theme : Disseminating Research Results 31
8.1 Introduction 31
8.2 Lessons Learned 32
9.0 Future Directions for the Research and Statistics Division 35

1.0 Theme : Access To Justice

1.1 Introduction

Access to justice has long been an important area for programming and research at the Department of Justice (DOJ). Traditionally, legal aid has been the key focus of access to justice programming, with the DOJ maintaining cost-sharing agreements with the provinces and territories in the funding of criminal legal aid services. The DOJ has also promoted the development of a national network of organizations responsible for public legal education and has provided assistance to Native Courtworker programs in a number of jurisdictions. Underlying these specific programs has been an ongoing commitment by the DOJ to work with partners in the legal community, academia, other levels of government, and communities to develop new approaches to enhancing access to justice for all Canadians. Research has played an important role in this regard.

The focal point of the Access to Justice area in 2000-2001 was a major national symposium held in Ottawa in March, 2000. Approximately 100 participants from a wide variety of interests generated ideas and new approaches to achieving access to justice. In addition, two research studies have examined legal aid delivery models and the implications of new approaches to access to justice for these models. In another initiative, the DOJ provided funding for and monitored a New Brunswick project in which an Aboriginal lawyer was hired to address delays in court proceedings, a concern of many Aboriginal defendants.

1.2 Documents Reviewed

The discussion in this section is based on the following documents:

- A. Currie (2000) *Riding the Third Wave: Rethinking Criminal Legal Aid Within an Access to Justice Framework.*
- A. Currie (1999) *Legal Aid Delivery Models in Canada, Past Experience and Future Directions.*
- Department of Justice Canada (2000) *Expanding Horizons, Rethinking Access to Justice in Canada.* Proceedings of a national symposium.
- A. Currie (2000) *The New Brunswick Aboriginal Duty Counsel Project.*

1.3 Lessons Learned

1.3.1 The Meaning of Access to Justice

The national symposium revealed certain disenchantment with the existing justice system and an eagerness to experiment with innovative ways of ensuring that all Canadians have access to justice. In addition, there was a collective realization that more holistic approaches to justice, while sometimes preferable, may be more demanding and difficult to achieve than the traditional approach. A number of themes discussed at the symposium shed light on the meaning of access to justice to symposium participants:

Restorative justice is oftentimes preferable to existing justice system processes. The justice system should incorporate the concept of restorative justice, a recognition of the importance of community, human interaction, healing, and spirituality. Such an approach would restore meaning to the term "justice" for the average citizen.

Access to the justice system is not access to justice. Canadians are more concerned about notions of respect and fairness, than the law itself or the justice system. Visions of justice ought to extend beyond a narrow view of legal rights.

Justice is achieved when a solution satisfies all parties involved in a dispute. Justice is solution-oriented; hence, it does not fit easily into a strictly defined and narrow legal regime. Furthermore, it is not, by nature, adversarial.

One size does not fit all. Access to justice is contingent upon a recognition of differences and diversity. Therefore, it cannot easily be accommodated by a single set of procedures.

The capacity to solve problems rests in part within community-based justice programs. The traditional justice system cannot meet community needs alone. The challenge is to find ways to encourage localized approaches to justice, while maintaining equity in the access to justice available to all Canadians.

Meeting needs is as important as protecting rights. The current justice system emphasizes the protection of rights, at the expense of meeting the ordinary needs of

citizens for justice. Equality of access and equality before the law do not mean that the diversity of needs cannot be addressed.

Sharing power and resources is needed to achieve access to justice. The vast majority of resources allocated to the administration of justice in Canada support traditional approaches. Resources could be reallocated to encourage experimentation and innovation, as well as to ensure that marginalized people play a meaningful role in designing new approaches.

1.3.2 Criminal Legal Aid Within an Access to Justice Framework

Recent changes to the *Criminal Code* and a Supreme Court decision have moved restorative justice from the margins and established it as an alternative approach to criminal law. However, the criminal defence bar and legal aid have not embraced a more holistic approach to justice to as great an extent as the judiciary and the Crown. Criminal defence practice is founded on an adversarial approach, an approach not easily adapted to collaborative approaches.

The current approach to legal aid is incompatible with the demands of emerging views of justice. Pressure to change will increase in part because restorative approaches may provide more durable and mutually satisfactory solutions to those in conflict. People may, therefore, demand access to restorative justice processes. As well, legal representation may become desirable in a restorative model to ensure that miscarriages of justice are not a by-product of this new paradigm of justice.

With new forms of justice competing for scarce resources, legal aid may be faced with an expansion or re-shifting its role in providing access to justice. As the need for legal representation changes in the context of new approaches to justice, the challenge will be to find ways to modernize legal aid.

1.3.3 Legal Aid Delivery Models in Canada

The long-standing debate as to the relative cost effectiveness of staff lawyer delivery versus private bar delivery of legal aid has stifled the evolution of legal aid delivery. Innovations in legal aid delivery are not keeping pace with new conceptions of what it means to expand access to justice to all citizens. What is needed is openness to experimentation with multidimensional legal aid delivery that can accommodate a range of needs within a single, coordinated delivery model. Some work has begun under this "complex mixed model" through the use of contracting, specialized panels, and expanded duty counsel to address specific types of problems. Research on legal aid needs to focus on how a range of delivery modes can be accommodated and coordinated under a legal aid framework.

1.3.4 Dealing With Delays in Proceedings Involving Aboriginal Defendants

A project to provide Aboriginal people in the Richibucto area of New Brunswick with duty counsel services by an Aboriginal lawyer succeeded clearly in reducing the number of adjournments required at first appearance in court. While the study lacked a jurisdiction that could serve as a control, the reduction did coincide with the introduction of Aboriginal duty counsel services. Therefore, the project appears to support the idea that communication problems between accused persons of Aboriginal descent and non-Aboriginal duty counsel have been responsible for many of the delays in the past.

Because of the general shortage of qualified Aboriginal lawyers in New Brunswick, however, there is a risk that innovative projects of this nature depend on the availability of individuals with specific attributes. The labour market implications of this finding must be addressed. Also, alternative approaches, such as the training of paralegals for some duty counsel functions, ought to be examined. Such training exemplifies the new directions legal aid delivery can take to accommodate a more holistic way of making justice accessible, especially to marginalized populations.

1.4 Future Initiatives

What we have learned is that there is a need for a fundamental rethinking of the meaning of access to justice. The need for change in the administration of justice is recognized not only by marginalized people, but also by a wide range of those working within the current system and those seeking to improve it. Access to justice means more than equal access to the law and the courts. Canadians expect justice to have a meaning they can relate to in their everyday lives, involving a sense of fairness and mutual satisfaction for the parties involved in conflicts that arise.

Legal aid, in the current model of justice administration, is the paramount avenue for access to justice for those with limited resources. The studies discussed indicate that emerging new holistic approaches to justice delivery will place an increasing demand on legal aid institutions to offer more flexible arrangements and a greater diversity of services. New services are needed,

necessitating the training of a new cadre of front-line workers to serve those segments of the population that are currently marginalized. The Research and Statistics Division, in co-operation with the Legal Aid Team, Programs Branch, is developing a multi-year legal aid research plan. The primary goal of the research is to document the nature and extent of unmet needs in the area of criminal legal aid. Second, the research will examine unique pressures and priority issues in civil legal aid and assist the jurisdictions in developing cost effective and appropriate delivery mechanisms for legal aid services.

Building on the symposium and the other projects discussed above, researchers from the Research and Statistics Division are engaged in ongoing discussions with others within the Department of Justice to explore the changing conceptions of "access to justice" and the impact they have on the Department's work. Also, the Division will soon release research findings bearing on access to justice issues, including the needs of the justice system in delivering services within an "access to justice" framework.

2.0 Theme : Environmental Analysis

2.1 Introduction

In addition to its statistical analysis and research support activities, the Research and Statistics Division provides environmental analysis services (commonly called environmental scanning). In this context, environmental analysis refers to the identification of issues in society in the form of emerging crimes, as well as potential threats (e.g., litigation) and opportunities to which the federal government – in particular, the Department of Justice – may be exposed. Globalization, new technologies, and communications media are changing the nature of risks and harms in the 21st century. New challenges include financial crimes (bank and stock fraud), cybercrime, and the trafficking of new forms of drugs and other contraband. Also important are the policy implications of DNA testing and biotechnologies.

To identify these issues, innovative data sources and research methods are needed, alongside more conventional sources (official crime statistics and polling information). This section draws on reports prepared or commissioned by the Division, as well as on discussions with a panel of experts.

2.2 Documents Reviewed

This section is based on the following documents:

- R. T. Naylor (2000) *Emerging Profit-Driven Crimes: Meeting The 21st Century Challenge-Final Report.* Proceedings of the Experts Panel.
- Research and Statistics Division (no date) *A Scan for Early Warning Identification Practices in Risk Management.*
- S. Lipinski (2000) *The Feasibility of Undertaking a Best Practices Project in Legal Issue Identification and Response: Learning from the Legal Service Units.*
- N. Quann (2000) *Questions and Answers on Drug Use and Offending.*
- N. Quann, K. Hung, and C. Nguyen (2000) *Clearance and Charging of Drug Offences.*
- K. Hung and N. Quann (2000) *Profile and Projection of Drug Offences in Canada.*

2.3 Lessons Learned

2.3.1 Emerging Crimes

An international panel sought to identify emerging crimes, as well as their economic, research and policy implications. The panellists possessed expertise in areas such as national and transnational organized crime, money laundering, financial crimes, and corruption. In addition to Tom Naylor of Canada, the panellists included Petrus van Duyne (Netherlands), Mike Levi (UK), Niko Passas (USA) and Francisco Thoumi (USA and Colombia).

The consensus was that the concept of "emerging crimes" obscured more than it elucidated. Panellists were unanimous that, leaving aside the purely tautological (new crimes are whatever governments decide in the future to criminalize), the most useful guide to the future is the recent past. Profit-driven crimes (e.g., theft, extortion, commercial and financial fraud, trafficking in contraband goods and services) can be expected to persist. In terms of contraband, the nature of the goods and services trafficked may change. Increasingly, new substances will be synthetic, homemade, and produced strictly for commercial purposes. This new face of drug trafficking will render traditional models of organized crime anachronistic.

One might also predict that as new psychotropic substances are invented, governments will create new forms of crime in an attempt to ban them. Thus, the market-based crimes of interest in the future will, in part, be determined by the offences that are subject to criminalization.

Apart from expected changes in the nature of crime, a broader segment of society may get involved in various crimes due to: 1) corporate globalization, which will result in a declining level of allegiance to companies by their employees; 2) increasing population mobility, leading to an increasing exposure of people to criminal opportunities, along with a declining impact of traditional means of social control; and, 3) the changing nature of "organized crime" into more fragmented groups.

There was considerable consensus among the emerging crimes panel that activity traditionally associated with organized criminal networks is less concentrated in the

hands of powerful groups than was originally thought. The media and vested interests (e.g., security industry) fuel the mythology surrounding organized crime. More attention ought to be paid to the activities themselves, as opposed to specific groups.

2.3.2 Trends and Patterns in Drug Use

Drug use constitutes an evolving area in which significant changes are anticipated both in the nature of substances consumed and in policy. The "Questions and Answers" document covers matters ranging from changes in legislation and public opinion on the medicinal use of controlled drugs to trends in police-reported drug offences and differences in drug offence patterns across the provinces. The document relies on data collected by a range of agencies.

Some of the most salient findings were:

- Twice as many men as women reported using illicit drugs during the previous year and those in the 15-24 year age group reported the highest consumption levels;
- Cannabis is the most widely used drug in Canada;
- Among the provinces, Newfoundland residents polled reported the lowest drug use rates (4%), while British Columbians reported the highest use (12%);
- Just 27% of Canadians favoured decriminalizing the possession of a small quantity of marijuana – men were more likely than women to favour such a step.

Another document examined national policing data to identify drug offence reporting, clearance and charging levels, as well as trends. Data from the incident-based Uniform Crime Reporting Survey (UCR-I) were used to measure the actual offences as a percentage of the total number of incidents reported by police and incidents cleared as a percentage of actual offences. Also undertaken were analyses across time and jurisdictions. The study found significant differences in aggregate clearance and charge rates across provinces and metropolitan areas for the period 1996-1998. Nationally, clearance and charge rates decreased, by 5% and 4%, respectively.

A third study examined national data on drug charges against adults over a 20-year period. The study reveals a significant drop in the number of charges – from just over 53,000 charges in 1977 to about 38,000 in 1998. The downward trend, however, seems to have stabilized in the 1990s. Using data from the Canadian Centre for Justice Statistics, the Division projected that drug charges would increase by about 6% per year over the five-year period ending in 2003. Although the document itself does not discuss the issue, Division statisticians have observed that the projected increases would have significant implications for the Department of Justice in the form of increased demands on prosecution services and pressures on policy centres to deal with "the growing drug problem".

2.3.3 Legal Risk Management

Federal departments, like some corporations and other public institutions, have developed risk management policies and procedures actively encouraged by Treasury Board. Risk management is designed to protect, and consequently minimize risks to, the government's property, interests, and employees. Risk includes the chance of damage to or loss of government property, and the chance of incurring second- or third-party liability to non-government entities.

The Department of Justice has undertaken a broader Legal Risk Management project to identify better ways to manage civil litigation and legal risk across the federal government. The project's goals are to determine the nature and volume of litigation, to describe how risks are currently managed, and to estimate their costs. The Research and Statistics Division, in response to requests from the Legal Risk Management Project, investigated risk management "early warning" practices and explored the feasibility of a study to develop an environmental analysis capacity that would identify critical litigation issues and risks to the federal government. Thus far, two consultancy reports on corporate risk management, commissioned by the Treasury Board Secretariat, have been located. The Division's feasibility study report, which highlights some of the best practices information, concluded that the consultancy reports responded to the request from the Legal Risk Management project and that further work was unnecessary.

In related activity, the Division has explored the feasibility of research into legal issue identification and response practices in departmental legal services units (DLSUs), to identify best practices and to assess whether DLSU issue identification activities would contribute to improved environmental scanning and legal risk management in the Department. A Division document

identifies the diverse needs of the Department of Justice in relation to environmental analysis:

- Supporting policy work where there is a long tradition of using environmental scanning;
- Supporting litigation work by focusing on issues, already in the public domain, pertaining to the specifics of a litigation case; and,
- Supporting legal service clients in areas of concern that have the potential to become public issues.

Division statisticians have observed that the work carried out in individual sectors can make a contribution to environmental analysis and issue management in other sectors, or the Department generally. For example, a legal opinion database that served as a legal research tool for DLSUs could be used by the Research and Statistics Division to identify emerging issues and/or monitor trends that would be of interest to others in the Department.

2.4 Future Initiatives

While its statistical products are generally well received, the Division is concerned that the full potential of its environmental scanning services is not being realized. The Division believes that scanning activities should have two separate components. One component deals with identified issues, using readily available sources such as research, newspapers, and polls. The second aspect assesses broader social, economic, and political issues, as well as trends, to identify emerging issues that are likely to affect the government"s "legal business".

The majority of the Division's scanning products are of the first type; i.e., responding to requests from others in the Department for information on identified issues. Less frequently, such products are the result of the Division's internal assessment that a special report might be helpful in a particular subject area, or that an overview of information collected for other purposes might prove helpful in policy development or organizational planning. To a large extent, such work is ad hoc in nature and done within short timeframes by analysts using only the most readily available information sources. This suggests that the Division's environmental scanning process is still in its formative stages.

By contrast, formal scanning is proactive, planned, and purposeful information gathering designed to give decision-makers a continuing understanding of their organization's external environment and aiding them in strategic planning. Scanning is expected to identify scientific, technical, economic, social, and political trends to determine whether they represent threats or opportunities for the organization. A sustained effort is also essential if the exercise is to identify long-term trends. *Ad hoc* forays into the information ocean may be helpful in responding to specific events or to clearly identified issues, but are unlikely to produce useful knowledge about the economic, political, technological, and social currents that continually affect organizations. The Division may want to consider reassessing its clients' scanning needs and, where necessary, move towards a more formal scanning process.

3.0 Theme : Building A Costing Capacity

3.1 Introduction

In the spring of 2000, the Research and Statistics Division began to explore the development of a capacity to provide estimates of the benefits and costs of policies, litigation, the administration of justice, as well as the costs of particular categories and types of crime. This effort has been motivated by client requests for this type of information as well as a move toward evidence-based decision-making in the federal government. In this context, this means devising cost estimates that are sound, both methodologically and economically. Overall, costing analyses have been said to promote both efficiency and accountability.

Costing issues concern such matters as the global cost of crime in Canada, the costs to the economy of organized crime or of a particular court decision, and the cost effectiveness of a particular law, crime prevention initiative, or community sanctions as opposed to prison sentences.

Cost estimates must take into account both public and private costs. Public costs are those incurred by the justice system: salaries and benefits of police officers, judges, lawyers, court administrators, and correctional personnel; the capital and operating costs of facilities, vehicle and computer expenses, and so on. Public costs also include the costs of services provided by voluntary, non-profit and community-funded agencies.

Private costs include direct costs such as the value of lost property or income, legal fees, medical and mental health costs, insurance costs, and lost wages. Indirect or *intangible costs* include pain, suffering, and lost quality of life incurred by victims of crimes, and the economic impacts on communities and businesses (e.g., through reduced productivity).

Few data sources provide detailed information about public costs of justice services and virtually none provide information about the private costs of crime and civil litigation. Researchers, therefore, must extrapolate costing information from "other data" sources. The Division's work towards developing the capacity to undertake cost/benefit analyses began with internal consultations and discussions that led to the following observations:

- Answering costing questions requires economic and analytical tools and concepts that are not widely used in federal departments and agencies with justice responsibilities;
- Some consensus must be reached about the key costing questions, as well as methodological and value assumptions that come into play in answering them; and,
- The data required for cost/benefit analyses are often not readily available.

3.2 Documents Reviewed

With these and other considerations in mind, the Division set out to identify the types of costing analysis that would meet the Department's needs. Three reports, produced by academics with experience in costing analysis and related studies, have helped to give form to what the Department can achieve in this area. These reports are as follows:

- O. Lippert (2000) *Report to the Department of Justice on the Seminar "Costing Justice Policy: Methodology and Means".* Proceedings of the Department of Justice Seminar on Costing Justice Policy.
- A. Leung (2001) *Understanding Social Costs of Crime Through Costing Analysis.*
- S. T. Easton and N. Veldhuis (2001) *The Size of the Underground Economy: A Review of Estimates.*

3.3 Lessons Learned

3.3.1 Costing Issues

Leung distinguishes between cost-benefit and cost–effectiveness analysis. He reports that cost-benefit analysis, which attempts to derive a ratio of all costs and all benefits expressed in monetary terms, is more appropriate for studies, such as evaluations of crime prevention programs, that are small in scale and scope. Cost–effectiveness studies, which only require that costs be tallied while benefits are expressed in terms of common denominators such as comparable crimes, comparable injuries, and years of life lost, are better

suited to broadly defined issues (e.g., assessing the aggregate social cost of crime).

Leung's review also describes a range of methodological concepts (marginal, fixed, and opportunity costs; discounting; and, sensitivity analysis) to examine whether outcomes and policy implications remain the same in different geographical, economic, and political contexts. His review also illustrates the extent to which many studies have used incomplete data and highlights the need for the Department of Justice to work with a variety of federal and provincial departments, as well as private sector organizations (e.g., insurance provider associations), to identify existing data sources and to construct new databases to address information gaps.

A costing seminar, organized by the Division, was attended by Owen Lippert of the Fraser Institute, Paul and Patricia Brantingham, along with Stephen Easton, of Simon Fraser University, Gloria Laycock of the British Home Office (also a research fellow at the US National Institute of Justice), and Paul Reed of Statistics Canada. The participants arrived at the general conclusion that the costing of crime and justice policy options, despite methodological difficulties, political challenges, and data issues, is important work that should be done by the federal government in cooperation with the provinces. While generally advocating that the Department develop a costing capacity, several notes of caution were reported. Gloria Laycock, for example, indicated that this could be quite expensive, as in the cost-effectiveness evaluation of the burglary portion of the British crime reduction program, which cost more than six million dollars. She further noted that the data limitations and methodological difficulties involved in measuring "benefits" often achieve little more than ballpark results.

3.3.2 The Underground Economy

Easton and Veldhuis' paper was commissioned by the Department to examine the economic impact of organized crime. The study reviewed attempts to estimate the economic value of the underground economy as a way of estimating the costs of hidden transactions. The paper describes eight broad techniques used to estimate the magnitude of underground economies internationally and concludes that the different methods produce very different results. Depending on the method used, estimates of the size of the underground economy in Canada for 1981-1985 ranged from 1.3% (survey method) to 15.4% (econometric model) of the GDP. The authors further report that the various approaches yield different trends, with some suggesting growth in the underground economy and others showing stability or a decline. They conclude that there is little evidence that one method is superior or that there are universal criteria by which to judge the different approaches.

The paper also addresses conceptual issues regarding the underground economy, such as the measurement of activities (e.g., refuse collection) that are legal but controlled by criminals. These activities are included in the GDP, but the proceeds are returned to both the legitimate employee and, in some cases, the criminal owner. Are they part of the "underground" economy? Some aspects of their enterprise may be, but control by criminals is not an activity *per se* of the underground economy.

A second concern is the accumulated proceeds of past criminal activities. Is there an "empire" of illegal funds and how should it be treated vis-à-vis the wealth and resources of the rest of society? Checking the flow of funds from criminal elements by using the national accounts measure of capital flows is impractical at present. Capital flows are massive. Even the most pessimistic (large) estimate of the underground economy and the size of organized crime are unlikely to provide a measurable impact on capital flows that is somehow distinct from other transactions. There is little professional literature on this topic. Law enforcement may have insights into the manipulation of funds across borders, but the literature does not point to agreed upon statistical techniques that can tease out the relationships between the underground economy and capital flows at the national level.

3.4 Future Initiatives

The commissioned reports and expert consultations on costing analysis support the view that the Department of Justice should have the capacity to cost crime and other justice issues, as well as to use that information in cost-benefit and cost-effectiveness studies. Not all, however, would support an aggressive strategy of the kind adopted in the United Kingdom. An expert panel on emerging crime trends, hosted by the Division, cautioned that costing analyses should avoid the search for an aggregate magic number, as such numbers provide little practical benefit, can be misleading or even fraudulent. The danger is that, once these numbers are used, they enter the public domain and become what a panellist referred to as "facts by repetition".

A potentially useful exercise, in terms of meeting demands for an immediate response (e.g., estimates of the aggregate costs of organized crime) would be to

compile an inventory of "magic numbers" and the criticisms of them. That way, whenever politicians, police, or the media toss a number at the Department of Justice, it can be addressed in an informed manner. Even better, it might be possible to produce an inventory of counter-numbers from those that already exist.

The panel argued that cost-benefit analysis should not be applied to crime-control policies. While a properly done cost-benefit study can produce an impressive looking document, the assumptions underlying such studies do not stand up to serious scrutiny. Decisions regarding the parameters of costing models are arbitrary. As a result, a cost-benefit study can be made to produce virtually any result desired, giving it the illusion of scientific certainty.

The reports on costing reviewed here indicate that the Department, in developing a costing capacity, needs to proceed in full awareness of concerns about the utility and application of aggregate cost calculations and of cost-benefit studies, as well as the complexity of the methodologies available and data limitations. These cautions aside, there is agreement that the Department should take concrete steps toward building its costing capacity.

Based on the seminar and his own analysis, Owen Lippert recommended a multi-year strategy for the development of a costing capacity in the Department of Justice. His work plan, at least in its preliminary stages, provides a reasonable point of departure for the Department and the Research and Statistics Division, providing the appropriate preparations are made.

Specific initiatives and research projects could include:

- A survey of experts probing recommended research methods and data sources;
- Internal consultations to assess the interest in using costing analysis in different areas of responsibility, including criminal law policy, programs, civil law policy, litigation, prosecutions, and legal services as well as consultations with governmental and private research organizations with "costing" experience;
- The formation of an informal advisory group on justice statistics with membership from federal, provincial, academic, and private sector organizations collecting relevant statistical and financial data;
- Preparation of a research paper on the ethical, legal, and political implications of crime and victimization cost estimates; and,
- Developing a pilot costing analysis research protocol that would cover: i) options for, and the cost of, costing research; ii) a strategy for filling in the missing or incomplete data sets; iii) a work plan including consultations with other interested parties; iv) a timeline for completion and publication; and, v) a communication strategy.

4.0 Theme : Family Violence

4.1 Introduction

Family violence and violence against women have been prominent issues on the social policy agenda over the last two decades. In the past three years, the Research and Statistics Division (Family, Children and Youth Team) has commissioned a series of studies dealing with wife abuse and sexual assault. Many of these studies relate to wife assault in rural areas; specifically, in six Ontario and two British Columbia rural sites. A follow-up study assesses the research methods used in the Ontario Rural Woman Abuse Study (*ORWAS*). Also commissioned was a critique of the entire rural woman abuse project by a prominent feminist scholar.

Two additional studies deal with legislative and justice system responses to spousal assault. There is also a study of sexual assault survivors focusing on their reasons for reporting and not reporting criminal incidents, their experiences with the justice system, and issues relating to the disclosure of personal records (e.g., counselling, medical) to defence lawyers and other justice system personnel. Another study supported by the Department of Justice provides a statistical profile of family violence in Canada, including spousal violence, violence and abuse against the elderly, violence against children and youth, and family homicide. One further study is a literature review assessing the extent to which prostitution by youth is linked to experiences of sexual, physical, and emotional abuse at the hands of family members.

4.2 Documents Reviewed

The specific documents upon which this section is based include:

- L. Biesenthal et al. (2000) *The Ontario Rural Woman Abuse Study: Final Report.*
- M. Nelder and S. Snelling (2000) *Women Speak: The Value of Community-Based Research on Woman Abuse.*
- Y. Jiwani, S. Moore and P. Kachuk (1998) *Rural Women and Violence: A Study of Two Communities in British Columbia.*
- M. Bertrand (no date) A critique of the *ORWAS* project and British Columbia reports.
- T. Brown (2000) *Charging and Prosecution Policies in Cases of Spousal Assault: A Synthesis of Research, Academic, and Judicial Responses.*
- Prairie Research Associates Inc. (1999) *A Further Review of the Saskatchewan Victims of Domestic Violence Act.*
- T. Hattem (2000) *Survey of Sexual Assault Survivors.*
- Statistics Canada (2000) *Family Violence in Canada: A Statistical Profile 2000.*
- S. Bittle (1999) *Youth Involvement in Prostitution: A Focus on Intrafamilial Violence.*

4.3 Lessons Learned

4.3.1 Family Violence in Context: A Statistical Profile

The 1999 General Social Survey estimated that 7 % of Canadians who were married or living in a common-law relationship had experienced some form of violence during the previous five years. While the victimization rates were similar for women and men, women were more likely to report having experienced more severe forms of violence, such as being beaten, choked, or threatened by a weapon. Women were also more likely to report that they faced repeated victimizations and sought medical attention or sustained injuries due to spousal violence. Furthermore, women were more likely to indicate that they feared for their lives and that they suffered emotional consequences as a result of spousal violence. Approximately half a million children witnessed a parent being assaulted during the five-year period covered by the GSS survey, raising the concern that a large number of Canadian children may be at an elevated risk with regard to aggression or victimization. Young people, those having a lower income, and those with spouses engaging in heavy drinking were at greater risk to experience spousal violence than were other groups. A comparison of the 1999 GSS with the Violence Against Women Survey (1993) suggests a slight decline in wife assault, although official figures drawn from the Uniform Crime Reporting Survey (UCR2) suggest a modest overall increase in spousal assault from 1995-1999.

Family violence, of course, is not limited to spousal violence. While adults 65 years of age and over are more likely to experience violence at the hands of a stranger than a family member or acquaintance, assaults by family members are most likely to be committed by adult children and spouses. Emotional and financial abuse of the elderly, however, is far more commonplace than physical or sexual abuse.

In 1999, children and youth under 18 years of age made up 60% of all sexual assault victims and 20% of all physical assault victims reported to the police in the UCR2 Survey. They were most likely to be victimized by acquaintances, followed by family members and strangers. Among family members, parents were the most likely to inflict physical and sexual assaults upon children and youth.

The most extreme manifestation of family violence is homicide. Statistics Canada's Homicide Survey indicates that, over the past 20 years, one-third of homicide victims were related to their killers. The spousal homicide rate has declined in Canada over the last 20 years. Women were more than three times as likely as men to be victims of a spousal homicide. Individuals of both sexes under the age of 25 were at greatest risk. Age was also a factor in the case of children killed by their parents. The majority of these victims were three years of age or younger.

4.3.2 Features of Wife Abuse in Rural Communities

Wife abuse in urban and rural areas has many common features, although the consequences are more pronounced in small, remote communities. Various aspects of these communities make it even more difficult for women to leave abusive situations. Women experiencing abuse in rural communities face some of the following:

Patriarchal attitudes supporting male domination in the home and expecting women to remain silent and stay for the sake of the family are particularly common in rural areas. Women are frequently blamed for the abuse they experience and may be ostracized. Denial by the community is common – people often do not want to get involved. Denial may be magnified where the abuser is well regarded in the community. There is also an ethic of self-sufficiency in rural areas that discourages abused women from seeking social and other assistance. Such assistance is often a necessary part of leaving an abusive situation.

Personal isolation arising from abuse is compounded in rural areas by the long distances between homes and communities, lack of public transportation, lack of social services or shelters and information about them, low level of police protection, rigid attitudes, and gossip.

Financial abuse has more dire consequences as there are few job prospects for women in rural areas, as well as limited opportunities for education and training.

Institutional support systems may be seriously limited. Mental health services are lacking in many small communities and medical personnel may be insensitive and are often unaware of resources available. Physicians are often the first professionals to be told of the abuse. Police and school personnel may be insensitive. The justice system frequently is unresponsive to the needs of abused women. Services are often poorly coordinated.

The ***lack of anonymity*** in rural areas inhibits women from seeking services. Abused women may hesitate to seek hospital treatment, for example, because they may know staff there or staff members may be related to the abuser.

Fear may be elevated in rural communities due to the prevalence of firearms and lack of easy access to emergency services. There are fewer safe places for women to go. Harassment and stalking is facilitated by the small size of these communities and lack of anonymity.

The ***ORWAS*** project underscored the role of children as both an impetus for staying in and then leaving abusive relationships, as women were concerned about the impact of spousal abuse on their offspring. One potential consequence of witnessing such abuse is running away and eventual participation in prostitution. One review of the literature on youth prostitution has found that the evidence is somewhat mixed in terms of the link between familial abuse (sexual, physical, or substance abuse) and subsequent prostitution.

4.3.3 Reporting Violent Incidents to the Police

A comparison of the 1999 GSS with the 1993 Violence Against Women Survey indicates that female victims of violence may be somewhat less reticent, than in the past, to report incidents to the police. Even so, rural women who have been abused, as well as sexual assault survivors, are quite negative with regard to the justice system's overall treatment of victims.

The primary reasons offered by sexual assault survivors for reporting crimes include a desire to expose or punish the perpetrator, protect themselves or others (siblings, children, or other women) from abuse, to promote their healing, or as a result of the encouragement and support of others.

Many of the reasons for non-reporting centred on a fear of the justice system. As a result of their own negative experiences or those of other women they knew, spousal assault and sexual assault survivors feared that they would not be believed or taken seriously by the police or the courts. These women mentioned that this concern was especially pronounced when the abuser was a prominent or influential member of their community. Sexual assault survivors also feared the impact of the revelations of the assault on their families and relationships. Furthermore, they feared that their confidential counselling and other records would be revealed to the perpetrator or others during criminal proceedings, placing their personal lives under a microscope. Other women remained silent due to their fear that the perpetrator might harm them or other family members.

4.3.4 Survivors' Views of the Criminal Justice System

Many survivors of spousal abuse and sexual assault had unflattering views of the justice system. Police personnel often respond slowly and are lacking in sensitivity as victims' experiences are often invalidated. Restraining orders/peace bonds and their enforcement tend to be viewed with cynicism. Mandatory charge policies are implemented inconsistently. Courts, too, are viewed as often trivializing woman abuse. Survivors of sexual assault who hoped their experiences would be heard were often disappointed as courts imposed limits on what they could say. Those wishing to confront their assailant with the consequences of their actions found they were unable to do so. Women who had been through the criminal justice process described it as cold, uncaring, and not conducive to healing. Some spousal abuse and sexual assault survivors regard the penalties meted out to abusers as too lenient and not worth the personal price they paid in coming forward and testifying. Moreover, in rural areas, the small courthouses facilitate the intimidation of abused women and legal services were considered inadequate.

4.3.5 Mandatory Charging and Prosecution

A debate rages among academics, victim advocates, and the judiciary regarding the benefits of mandatory charging and prosecution of those committing spousal assault. Some argue that mandatory charging and prosecution is disempowering, denying victims' right to choose whether to charge and forcing them to testify against their will. Proponents of this position argue that this approach re-victimizes women and that coerced testimony may be less reliable as victims may lie or recant. Advocates of mandatory charging and prosecution argue that, while imperfect, mandatory policies validate the victim's situation and offer protection for women at large, as victims are encouraged to report abuse and consequences will ensue for the perpetrator. Evaluations of the effects of mandatory charging policies are mixed in terms of their impact on further incidents of violence.

Victims tend to support mandatory charging, as their experience is validated, the violence is stopped immediately, and a strong message is sent to the abuser regarding the unacceptability of his conduct. Victims, as a whole, are far more ambivalent toward mandatory prosecution, favouring a more flexible approach. Many wish not to proceed, as they seek to reconcile with their partners, fear reprisal while awaiting trial, depend on their partners financially, and feel disempowered by their loss of control over the handling of their case, as well as by the prosecution process itself (e.g., delays, lack of information about the progress of the case). Many victims appear to use the justice system as an immediate intervention to manage the violence and then wish to disengage from the system once their goal has been met.

A Saskatchewan study has assessed the effectiveness of Emergency Intervention Orders, which are intended to provide immediate, short-term protection to victims of family violence. The use of these orders is increasing in Saskatchewan and they are issued in the majority of cases in which they are requested. They can complement criminal proceedings and have been viewed by victim services personnel and justices of the peace as an effective means of helping family violence victims. Aside from protecting victims, they allow victims of spousal assault and their children to remain in their home communities, while also emphasizing the unacceptability of spousal abuse.

4.3.6 Services Viewed Positively By Victims

Some sexual assault survivors felt that the entire criminal justice system required an overhaul and that there was little of benefit to women who reported acts of violence against them. Other victims felt that they benefited substantially from emotional support received from other women who had faced violence. Spousal assault victims, in particular, mentioned transition

houses, women's centres, community-based outreach programs, and victim assistance services as beneficial in a variety of ways. Shelters, for example, were described as safe places in which abused women could be heard and their experiences validated. They also provide referrals and assistance with accessing legal services, social assistance, and housing. Furthermore, shelters provide counselling and information about abuse, as well as advocacy and court support.

4.3.7 The Research Process Adopted in *ORWAS*

The research methods used in the Ontario Rural Woman Abuse Study were themselves the subject of a separate study. Survivors from the six rural sites, as well as community researchers and project leaders, were interviewed regarding the research process – a process adopting a collaborative, community-based approach involving open-ended interviews. Focus groups involving local service providers, community members, and leaders were also conducted.

Many of the survivors were interviewed in their homes and felt that it was important to have a personal contact with a sensitive interviewer in a familiar setting. The open-ended format, sensitivity of the researchers, and the opportunity provided the women to give feedback on the transcripts and the draft report rendered the research process empowering and fostered disclosure. Enlisting survivors as participants in the project appeared to boost their confidence in their ability to make a contribution to knowledge regarding wife abuse. The methodology allowed women's voices and experiences to be heard.

The use of researchers familiar with each community appeared to be critical as they possessed an important knowledge of each site. The community researchers found the interviews and the reading of the transcripts emotionally taxing, underscoring the need for training on methods of coping with vicarious trauma. These researchers stated that they gained new insights into the issue of woman abuse. The community researchers and project leaders found that morale and commitment were enhanced by the bonding that occurred during the training sessions and meetings. The project leaders at Justice Canada also found that the collaborative approach to research raised their awareness of spousal abuse, imposing upon them an increased onus to take action.

The study identified some benefits of a collaborative partnership between government and community. One benefit is that hard-to-reach community members, such as spouse abuse survivors, can be located and queried about their opinions and experiences. The opportunity afforded survivors to comment on draft reports validated their experiences. One concern with such a partnership is that deeper involvement by those conventionally referred to as "research subjects" raises expectations that policy changes will occur and raises cynicism to even higher levels when changes do not immediately materialize.

Community researchers underscored the benefits of knowing the community and being known in it, in terms of the recruitment of study participants and the rapport with the survivors. They considered it important that those familiar with rural life play a key role in the design and implementation of the research. The collaborative, community-based methodology was found to provide skills to community members, raise awareness of spouse abuse, and engender an increased sense of responsibility to effect change.

4.4 Future Initiatives

The Research and Statistics Division is building on the above-mentioned projects in several ways. The *ORWAS* project adopted a novel approach and steps are being taken to publish and widely disseminate the reports as a compendium and by presenting the study at conferences, such as the American Society of Criminology annual meetings in the fall of 2001. Another outcome of *ORWAS* was a report documenting and assessing the research methods used. Other research projects at the Department of Justice are adopting the principles and methods of *ORWAS*.

The Sexual Assault Handbook is being updated in keeping with previous research (e.g., the study of sexual assault survivors) emphasizing that this task was a priority for women who may fall victim to this form of violence.

Previous research, including *ORWAS*, identified post-separation violence and children witnessing violence as two areas requiring further exploration. The Department of Justice has initiated projects in both these areas that make use of the latest (1999) General Social Survey data. Future projects include a study of the physical and sexual victimization of children and possible studies of criminal harassment victims and elder abuse.

The reports discussed above contain a long list of recommendations to improve the community, justice system, and individual responses to wife abuse and

sexual assault. These recommendations are far too numerous to present here individually; however, they fall into the following categories:

An increased awareness about abuse, services for survivors, and changes in attitudes about woman abuse and toward women in general are required through public education and changes in male socialization.

The justice system needs to be more sensitive to survivors' needs and to stop blaming abused women; justice system personnel need more training in dealing with violence against women; restraining orders and peace bonds need to be more vigorously enforced; survivors need to have greater input into key decisions affecting them in the legal proceedings against the abuser; abusers need to be held accountable for their behaviour; and the treatment of the abuser ought to be given serious consideration.

Emergency intervention measures to safeguard abused women in the short-term and social, as well as legal, services to assist them in the long-term ought to be improved and better coordinated. Shelters, in particular, play a critical role in facilitating the transition of women from abusive situations.

Women in abusive relationships need to be encouraged and supported in identifying the behaviour as abusive and ought to develop safety measures and support networks, become aware of services in their communities, and not remain in abusive relationships for the sake of their children.

Health professionals require better training in abuse issues and physicians need to be aware of the key role they play in identifying abuse, referring and treating patients. Mental health services need to be more accessible to rural residents.

Projects that might be pursued in order to achieve a better understanding of, or response to, family violence could include:

- A policy piece on how to deal with the risk factors and mitigate the consequences of wife abuse in rural areas. How do we deal with the community attitudes, social isolation, financial dependency, and other factors that have been shown, in both the Ontario and British Columbia studies, to be so strongly associated with abuse? How can service delivery to these areas be improved?
- Further research, based on the GSS, agency data, and other sources, identifying risk factors related to spousal abuse and testing the predictive power of variables such as age, social class, and alcohol abuse.
- An empirical study examining trends in spousal abuse. The GSS suggests that its incidence has declined in the last few years, while UCR data suggest the reverse. This contradiction among these two data sources needs to be explained.
- A study explaining the long-term decline in the rate of family homicides. Is this phenomenon due to increasing family breakdown, the greater ease of divorce, improved mental health services, or other factors?
- A literature review and empirical study identifying the risk factors underlying the killing of children less than three years of age. The Homicide Survey has shown that, among children, this age group is by far the most vulnerable.
- An examination of physical and emotional abuse directed against the elderly that builds upon and is more qualitative and in-depth than the GSS.
- A study of youth prostitution, building on the literature review and exploring the link between childhood physical and sexual abuse and subsequent prostitution. Such a study can flesh out the importance of situational factors (financial stresses, adverse influences on street youth) relative to family-related factors.
- A study exploring various models used by Crown attorneys to achieve high conviction rates in spousal assault cases despite the challenges posed by reluctant witnesses (e.g., that adopted by the Prosecutorial Unit of the Winnipeg Family Violence Court). There, victim cooperation is elicited through negotiation, rather than induced through coercion. Are there other models that achieve victim cooperation in a respectful manner?
- A policy piece on the measures required to address survivors' concerns about the manner in which the criminal justice

system responds to spousal and sexual assault.

- A policy piece on the disclosure of survivors' personal records. In light of what has been learned about the adverse effects of such disclosure on survivors – including their reluctance to come forward – should the bar be raised in terms of the circumstances in which such records are to be disclosed to defence attorneys?

5.0 Theme : Sentencing

5.1 Introduction

The area of sentencing continues to attract widespread public and professional interest. Evidence of this interest can be found in the publication of new texts on sentencing, as well as special issues of several scholarly journals. As such, sentencing remains a policy priority for the Department of Justice. The major reform in the area of sentencing took place less than five years ago (in 1996) and, in many respects, the criminal justice system is still adjusting to these changes. The primary focus of scholarly attention has been upon the conditional sentence of imprisonment.

Far less attention has been paid to another area of legislative activity: amendments to s. 745.6, which regulates applications for judicial reviews of parole eligibility for offenders convicted of murder who have served 15 years of their sentence. Finally, more recently, there has been a renewed interest in the question of mandatory sentencing. This interest has been provoked by the appeal to the Supreme Court and the subsequent judgment in *R.* v. *Latimer*. Another Supreme Court judgment (*R.* v. *Morrissey*), dealing with the constitutionality of the four-year mandatory minimum sentence of imprisonment, has drawn attention to the mandatory sentencing legislation of 1995 (Bill C-68) dealing with firearms offences.

This section presents the results of a review of activities and research reports in the area of sentencing completed by the Research and Statistics Division over the past two years. Much of the Division's research activity in this area has focussed on the conditional sentence of imprisonment. Also noteworthy was a major review of the literature on the effects of mandatory minimum sentences on crime and justice system expenditures.

5.2 Documents Reviewed

The specific documents reviewed for this section were:

- Canadian Centre for Justice Statistics (2000) *Estimate: Cost Recovery Study on Conditional Sentencing.*[1]
- T. Gabor and N. Crutcher (2001) *Mandatory Minimum Penalties: Their Effects on Crime, Sentencing Disparities and Justice System Expenditures.*
- K. Hung (2000) *Workbook on Sentencing Information from Adult Criminal Court Survey (1998/99).*
- D. North (2000) *Conditional Sentencing "Post-Proulx": A proposal for assessing the impact of the Supreme Court Decision through a "Pre-Post" analysis in British Columbia.*[2]
- Research and Statistics Division (2000) *The Changing Face of Conditional Sentencing. Symposium Proceedings.*
- J. Roberts, A. Doob, and V. Marinos (2000) *Judicial Attitudes to Conditional Terms of Imprisonment: Results of a National Survey.*
- J. Roberts and C. La Prairie (2000) *Conditional Sentencing in Canada: An Overview of Research Findings.*

In conjunction with the fact sheets on conditional sentencing and the "applications under the faint hope" clause, these documents represent the output of the Division in this area. As well, this section draws on interviews with departmental officers.

5.3 Lessons Learned

5.3.1 Ensure Close Co-ordination Between Policy/Legislative Initiatives and Research Requirements.

The conditional sentence of imprisonment was introduced in 1996 as part of Bill C-41, the general sentencing reform initiative. The problem created for the Research and Statistics Division was that no plans were put in place to collect data with respect to the usage of the conditional sentence. The Canadian Centre for Justice Statistics was not prepared to provide such data, because the information was not being collected by the provincial court information systems. This meant that the Research Division was required to gather short-

[1] This is one of several empirical analyses of sentencing produced by the same author.
[2] A research report describing the results of this research is expected in the near future.

term information directly from the provinces. The lesson to be learned here is that as legislation is being moved through the Parliamentary review process, steps should be taken to ensure that once a bill is passed, the Division will be in a position to collect or summarize information, with a view to reporting back to the policy sector.

5.3.2 Importance of Collaborative Research

One of the research activities completed in 2000 involved the convening of a research-oriented Symposium on the evolution of conditional sentencing. It was held in collaboration with the University of Ottawa and took place at the Faculty of Law on Saturday May 27, 2000. Over 90 criminal justice professionals, students, public servants, and members of the judiciary attended the sessions. As well, leading academics from Ontario and Quebec made presentations[3], as did a Court of Appeal judge and a trial court judge[4]. In addition, this event carried a modest cost as it involved a collaborative effort with a university.

The lesson here is that public/professional legal education initiatives can be mounted expeditiously and economically by drawing on partnerships in the academic world. Since another May Symposium on a sentencing-related topic is being held in May 2001[5], I would recommend that the Division consider planning a follow-up Symposium in Ottawa in May 2002, to continue the "series".

5.3.3 Conduct Original Research, When Necessary

Many of the activities of the Research and Statistics Division involve summarizing or analysing research findings from other sources (such as the Canadian Centre for Justice Statistics) for the policy sector or other clients. However, in the area of sentencing, the Division ran into two issues (conditional sentencing; section 745.6 applications) where such original research did not exist. As noted earlier, CCJS was not collecting data on conditional sentence orders (even now the Centre is having extreme difficulty generating critical information from provincial authorities with respect to the optional conditions imposed). The necessity for the collection of original data on the topic of conditional sentencing has now receded, as the Centre is now slowly incorporating conditional sentence orders into the Adult Criminal Court Survey and the Adult Correctional Survey.

Similarly, reliable, up-to-date data were not available from CSC regarding the number and outcomes of "faint hope" applications. The Division was, therefore, forced to collect original data; or, in the case of "faint hope" applications, to seek alternative sources of information.

5.3.4 Publish, Publish, Publish!

Sentencing is one of the most visible components of the criminal justice system; it attracts a great deal of attention from the news media, politicians, and members of the public. However, the Canadian Centre for Justice Statistics does not produce a great deal of research on the topic beyond the Adult Criminal Court Survey (ACCS) *Juristat*, which appears once a year. One "overview" report per year is not much information on such a critical topic[6]. This means that there is an obligation and an opportunity for the Research and Statistics Division to produce and disseminate research. The volume of research that the Department has produced over the past year or so has filled an important vacuum with respect to sentencing research. This is particularly the case with respect to conditional sentencing.

The reports produced by Dr. Hung provide a good example of important data that are unavailable from the Canadian Centre for Justice Statistics. It would be valuable to make reports such as these, available to the public, as expeditiously as possible.

5.3.5 Develop a Program of Research

All too often, research is reactive in nature. Research projects get identified in reaction to specific policy-based requests. The immediate, short-term policy needs obviously have to be fulfilled, but they should be placed within a broader, long-term research workplan. It would be beneficial to the Division to have a fairly clear idea of what research is required over a longer period of time. Also, the Division might want to give consideration to placing it on the Web, in order that it be available to all parties wishing to know what kinds of research the Department is undertaking, or envisages undertaking. This procedure is followed in other departments and also by other justice research organizations, such as the British Home Office.

Finally, on the subject of research workplans, a recognition that sentencing issues are relevant to other

3. These included: Professor Kent Roach from the University of Toronto, Professor Patrick Healy from the University of McGill, Professor Allan Manson from Queen's University and Professor David Paciocco from the University of Ottawa.

4. Mr. Justice William Vancise from the Saskatchewan Court of Appeal.

5. Restorative Justice Symposium, Victoria College, University of Toronto.

6. More detailed information is available from shelf tables, but these are used only by a small number of individuals.

policy areas encompassed by the Criminal Law Policy Sector is important. For example, sentencing is relevant to the issue of victims in the criminal process and to youth justice. The Division's activities reflect this reality; at least two sentencing-related projects are currently underway with both the Policy Centre for Victims' Issues and also the Youth Justice Team.

5.4 Future Initiatives

Many gaps exist with respect to the area of sentencing. Some of these are currently being filled by ongoing initiatives; others remain to be addressed. One useful exercise might be to conduct a review of Bill C-41, the 1996 sentencing reform bill, to determine the issues in need of research attention.

5.4.1 Conditional Sentencing

We still know little about the number, nature, and duration of conditional sentence orders imposed. We need much better information on the administration of these sanctions. This implies conducting joint research with the provincial correctional ministries responsible for the supervision of offenders serving terms of imprisonment in the community.

Among the specific questions are the following:

What has been the effect, on conditional sentences imposed at the trial court level, of the unanimous guideline judgment from the Supreme Court?

Have conditional sentences become more rigorous as a result of the Supreme Court decision?

What kinds of optional conditions are being imposed on offenders serving conditional sentences, how often are these conditions being violated and with what consequences for the offender?

It is important to note that many of these questions will be addressed by the ongoing collaboration between the Department of Justice and the Canadian Centre for Justice Statistics. A feasibility study has been completed and it is anticipated that data with respect to these issues will be available in the near future.

5.4.2 Effect of Statutory Aggravating Factors Identified in s. 718.2 of the *Criminal Code*

The recently introduced omnibus bill creates another statutory aggravating factor, this one involving home invasions. The criminal law policy sector chose this route rather than the creation of a new substantive offence, but we have little information about the effect of codifying an aggravating circumstance. We do not know whether the codification of the aggravating factors in 1996 affected sentencing patterns in cases in which these factors were present.

5.4.3 Mandatory Minimum Sentences

In 1995, Parliament approved a series of mandatory minimum terms of imprisonment for offenders convicted of a number of offences involving a firearm. Although the Department has commissioned a general review of the effects of mandatory sentencing (see Gabor and Crutcher, 2001), no research whatsoever has been conducted on the impact of these specific minima, despite the fact they attract widespread professional interest[7]. One such project might involve an examination of public knowledge of, and attitudes toward, the mandatory minimum sentences of imprisonment.

5.4.4 Alternatives to Imprisonment and Crime Victims

Little is known about the views of victims with respect to the use of alternatives to imprisonment and, in particular, the conditional sentence of imprisonment. What is needed is some systematic research into the reactions of crime victims in cases in which a conditional sentence is imposed on an offender convicted of a personal injury offence, particularly the more serious crimes. This research would obviously involve the Policy Centre for Victims' Issues in the Department. A project is currently being conducted in the Division on this issue with respect to conditional sentencing and victims in the North, but it could be beneficial to expand the project to include some urban centres such as Toronto or Vancouver.

[7] For example, a symposium was held at the Osgoode Hall Law School in March, 2001 on the topic of mandatory sentencing, with the papers being published in a future issue of the Osgoode Hall Law Journal. In May, 2001, another day-long symposium on the issue was held in Ottawa.

6.0 Theme: Community/Restorative Justice

6.1 Introduction

Canada is experiencing an increased interest in community-based and restorative justice approaches to crime. They have emerged, in part, due to concerns with the cost and general over-use of the criminal justice system. There is also emerging dissatisfaction with traditional, punitive responses to crime and a recognition of the value of addressing the needs of victims, offenders, and communities more broadly. Community-based and restorative justice approaches are receiving increasing emphasis since the passage of Bill C-41. As Latimer and Kleinknecht (2000) point out in their report, these approaches require "not only a change in practice, but also a transformation in thinking".

This section constitutes an empirically-based analysis of community and restorative justice in Canada. The papers reflect the need to be both more inclusive, with respect to victims and communities, and more reparative with respect to victims and offenders. As such, the methodological approaches transcend traditional criminal justice measures of "success", such as recidivism and justice system costs, to include views and experiences of victims, offenders, and communities.

6.2 Documents Reviewed

The four studies discussed in this section are as follows:

- T. C. Landau (2001) *An Evaluation of Post-Charge Diversion in Old City Hall, Toronto.*
- J. Latimer and S. Kleinknecht (2000) *The Effects of Restorative Justice Programming: A Review of the Empirical Research Literature.*
- J. Latimer, C. Dowden, and D. Muise (2001) *The Effectiveness of Restorative Justice Practices: A Meta-Analysis.*
- S. Kleinknecht (2001) *Community Satisfaction With and Knowledge of the Criminal Justice System: A Review of the Literature.*

6.3 Lessons Learned

6.3.1 The Positive Effects of Community and Restorative Justice Approaches on Recidivism and Offender Compliance

In the meta-analysis of 35 individual restorative justice programs, Latimer, Dowden and Muise found that restorative justice was significantly more successful at lowering recidivism rates than traditional approaches, such as probation, incarceration, and court-ordered restitution. Although the authors point out that the research contains an inherent 'self-selection bias' which diminishes confidence in the findings, it appears that those who choose to participate in restorative justice are more successful at remaining crime-free. In addition, Landau, in her research into the effectiveness of two post-charge diversion projects in Toronto, demonstrated very low recidivism rates. Only 4 % of provincial offenders (i.e., first-time minor offenders) and 5 % of federal offenders (i.e., cannabis possession) had an additional criminal conviction within a six-month follow-up period.

The literature review of restorative justice programs by Latimer and Kleinknecht revealed that a very high number of offenders and victims were able to negotiate and complete restitution agreements in restorative justice programs. This was further confirmed by the meta-analytic work, which also found significantly higher rates of restitution compliance among offenders participating in restorative justice approaches compared to offenders exposed to court-ordered arrangements.

6.3.2 The Positive Experiences of Victims and Offenders

Both of the research projects in restorative justice found that victims tended to be satisfied with the restorative justice experience and that offenders were both satisfied and viewed these programs as fair. The meta-analysis also reported that both victim and offender satisfaction ratings were significantly higher among those participating in restorative justice programs than among comparison groups of victims and offenders experiencing traditional approaches to justice.

6.3.3 Restorative Justice and the Criminal Justice System

Interviews with key stakeholders in the Toronto post-charge diversion projects (i.e., Crown and defence counsel, representatives from community agencies, and diversion clients) indicated widespread support for post-charge diversion as it was implemented in these projects. A broad range of benefits for the accused, community, and the justice system were found to be associated with diversion. However, some concerns were expressed with regard to the fair and consistent application of the law, which is an inherent problem in both traditional diversion and restorative justice programming.

The literature review revealed that the estimated costs of restorative justice programs are lower than traditional justice system responses. There is not clear evidence, however, if there is a "net-widening" effect from community-based justice programming in general, which would increase overall costs and controls on offenders.

The research also revealed significant gaps in our knowledge regarding the effects of community-based/restorative approaches on the criminal justice system. The gaps include the following:

- there is little empirical research on "net-widening" under restorative justice approaches;
- there is an absence of empirical research on the effects of restorative justice on the roles of the police, Crown Attorneys, court and/or correctional officers; and,
- there is a limited understanding of the impact of diverting offenders into community-based approaches on official and unofficial justice data (i.e., reporting trends using the Adult Criminal Court Survey from Statistics Canada). We may need to develop more sophisticated methods of collecting crime-related data in Canada.

6.3.4 The Community's Views of the Criminal Justice System and of Restorative Justice

The literature review on restorative justice revealed that little evidence exists on the effects of restorative approaches on community participants. We do not know if there are discernable changes in participants' satisfaction with the justice system or their fear of crime. Kleinknecht's review of research on community satisfaction with, and knowledge of, the criminal justice system found that there are generally positive views toward restorative justice but that the views of the public toward the justice system overall is less positive. The most salient findings include the following:

- While attitudes toward the various criminal justice components vary (police are viewed more positively than the courts and correctional systems), there are some consistently negative views toward some aspects of the administration of justice. In particular, the system is seen as too lenient, favouring the wealthy, and biased against minorities, the poor, women, and victims of crime.
- Attitudes vary according to variables such as race, age, income, level of education, and previous contact with the police.
- Knowledge of crime and the criminal justice system is poor. For example, many believe crime, especially violent crime, is higher than it actually is and that it is on the increase, even though it has declined consistently over the last decade. The public generally has little specific knowledge of either the *Criminal Code* or the *Young Offenders Act*.
- News media, in particular newspapers and television, are the most frequent sources of information about crime and criminal justice.

6.4 Future Initiatives

All four reports discussed point to either the apparent success of restorative justice programs or the generally positive public or community response to them. As a result, such programs are seen as key areas for further program research and development.

Specifically, the Division is currently building on the lessons learned by attempting to develop research in this area that fills key gaps in knowledge. For example, while intuitively restorative justice programs appear to be less expensive to operate than the traditional system for certain offences, there are issues that need to be examined such as the potential 'net-widening' effect and the additional costs associated with offenders not complying with restitution and re-entering the traditional system. Also, there are clear gaps

surrounding the impacts of community-based justice on community members themselves. The Division is working on a project that will address this and other gaps identified in the previous research.

With regard to the evaluation of restorative justice programs, Latimer, Dowden and Muise suggest that standard elements should be included in the reporting of future research results such as gender, age and criminal history of offender, specific program practices such as the use of training or manuals and information on the types of crimes (i.e., property versus offences against the person). In order to more confidently claim restorative justice successful, future evaluations of restorative justice programs should also consider the confounding effects of a self-selection bias. The possible higher initial motivation of restorative program participants, as opposed to comparison groups, makes it difficult to determine the actual impact of program participation. Motivation must, therefore, be measured prior to program participation in both the treatment and control groups.

At the system level, measures of success should go beyond traditional analyses to include the impact of restorative justice programs on the various components of the formal criminal justice system. More sophisticated data collection methods are needed to take into account the increasing number of community programs that operate outside or along side the formal system.

The review on community knowledge and satisfaction recommended that the government must continue to work towards dispelling public misperceptions about the criminal justice system. In addition, it must work toward addressing those areas viewed negatively, but accurately, by the public (e.g., that the system moves slowly and is too complex to understand). Reliance on new technologies, such as the Internet, to educate the public about crime and criminal justice is but one area in which significant inroads might be made.

7.0 Theme : Northern Justice Issues

7.1 Introduction

The Department of Justice has made a commitment to assist the government of Nunavut in developing a justice system that meets the needs of its population. This initiative includes research to assist the Nunavut government in making policy decisions, as well as monitoring and evaluating programs. General guiding principles in Nunavut include an emphasis on community justice approaches, building local capacity, and engaging all voices of the community in these processes.

The five studies reviewed here pertain directly to structures and processes in Nunavut, describe northern issues of relevance to Nunavut, or review legislation in other jurisdictions for consideration by the government of Nunavut.

7.2 Documents Reviewed

The studies reviewed for this section are:

- M. Crnkovich, L. Addario and L. Archibald (2000) *Inuit Women and the Nunavut Justice System.*
- Department of Justice Canada (2000) *Summary of the Inuit Women and the Nunavut Justice System Workshop.*
- N. Giff (2000) *Nunavut and Justice Issues: An Annotated Bibliography.*
- J. MacDougall (2000) *Access to Justice for Deaf Persons in Nunavut: Focus on Signed Languages.*
- T. Roberts (2001) Review of Provincial and Territorial Domestic Violence Legislation and Implementation Strategies.

7.3 Lessons Learned

7.3.1 Planning, Evaluation, and Accountability

In her review of 32 documents related to community justice initiatives in Canada, Giff identified a number of elements involved in the effective planning and monitoring of programs:

- the need for a high level of organization (i.e., ways of knowing the community), defining the goals of an initiative, and developing plans for implementation;
- seeing justice as a process; i.e., maintaining flexibility, having feedback mechanisms, accepting that learning is accomplished by trying, and realizing that refinement will always be necessary;
- communities addressing what "success" means to them, how it will be measured, and where efforts at change will be focused;
- acceptance that there is no "right way" to implement community-based justice – communities will vary in terms of their needs, desires and capacity;
- clarity about whom the program is serving (e.g., youth and adults often commit different types of crimes and have different needs); what form it ought to take in relation to existing institutions (e.g., operate within the system, as in sentencing courts, or outside, as in tribal courts); the meaning of prevention (e.g., preventing recidivism or preventing the onset of criminal activity. Also, prevention for adults often involves healing, but for youth means addressing factors that get youth started in crime).

Crnkovich, addressing the concerns of women, emphasizes the need for effective monitoring and evaluation of the three main components of the new approach to justice in Nunavut: the unified court structure, justices of the peace (JP), and community-based justice initiatives. While acknowledging that these components address cultural and accessibility concerns, she states that the potential for JP courts and community-based justice committees to further victimize women is equal to that of the existing system. Hence, mechanisms are needed to respond to complaints about the committees or JPs and their determinations. In her workshop summary, she places

the issue in the wider context of accountability, calling for:

- a readily accessible record of the decisions of judges;
- a mechanism to review the conduct of JPs and community justice committees (CJCs);
- standards for JPs and CJCs;
- understanding of the JP's role;
- appeal mechanisms (complaints, redress) of CJC decisions.

Roberts' review of domestic violence legislation in five jurisdictions suggests that the following planning issues need to be assessed before such legislation is implemented in Nunavut:

- multiple players at the community and territorial level need to perform as a team if the legislation is to be workable;
- safety planning and follow-up capacity at the local level are critical if victims are going to be helped rather than re-victimized by well-intentioned legislation;
- resource needs over and above personnel (technology and training) need to be assessed.

7.3.2 Culture, Tradition, Communication, and Language

All authors addressed the issue of how respect for and sensitivity to Inuit cultural traditions can be interpreted and played out in a modern context. MacDougall concludes:

> ...whatever the status of signed languages used by the deaf people of Nunavut, these languages, or at the very least these complex communication systems, provide the basis for social intercourse in their daily life and therefore should be available in the courts and the justice system generally. (p.17)

He also notes that:

- deafness and sign language are not stigmatized in Nunavut;
- a surprisingly high number of hearing persons use the sign language (in contrast to experiences in southern Canada);
- there is a good deal of transparency between signed languages in different communities;
- the proclivity of individuals to adapt or generate "new" signs when moving to a new community is an important indicator of the capacity of the signing system to adapt to new situations. This has obvious positive implications for its use in courts and the justice system generally.

MacDougall recommends that the court interpreter training program at Arctic College in Iqaluit be further developed to draw on the existing expertise of hearing and deaf people who know the appropriate signed languages.

Giff addresses three cultural themes covered by the works she reviews:

- despite concerns in some quarters that traditional Inuit mechanisms for social control are ineffective in the modern world, there is a conviction that the *spirit* that guided traditional mechanisms can be incorporated into community-based initiatives;
- the implications that the high use of Inuktitut have for any given initiative must always be examined;
- "liaison services" (e.g., Native Courtworkers, victim-witness programs, Inuktitut-English interpreters) are vital not only as resources in themselves, but in their interface between community-based initiatives and the criminal justice system.

Crnkovich picks up the latter theme in relation to public education. She states that, if adequately trained, JPs and CJCs could act as public educators to increase understanding among Inuit of the judicial system and the new initiatives in Nunavut. Such efforts, in turn, would enable the public to evaluate the performance of all players in the new system.

In her workshop summary, Crnkovich emphasizes that the existing court structure and administration of justice is rooted in Euro-Canadian culture, that the system is punitive, and that both of these aspects of the system are contrary to Inuit culture. Of particular note are judges' cultural misunderstandings at sentencing stages—misunderstandings that result in decisions prejudicial to women. There is also a tension involved in trying to

make the system more culturally appropriate, insofar as Inuit traditional values associated with "not passing judgment" create reluctance to convict or punish offenders, especially in spousal and sexual assault cases.

7.3.3 Gender Bias, Victims and Community: Whose Voices are Heard?

Giff states that it is clear from the works she reviewed that domestic violence is an issue that must be addressed as an integral part of any justice strategy. Re-victimization of women occurs due to two fundamental reasons: 1) negative views of women held by powerful community members and 2) the inability of community initiatives to protect women from further abuse. Giff also notes that the "offender focus" in community-based justice – which arises from the emphasis on healing and preventing the cycle of crime – can preclude real attention being given to the needs of the victim.

Roberts further notes that an assessment of the capacity of communities to protect spousal assault victims from further victimization is critical in deciding whether domestic violence legislation which removes an offender from his home is feasible or appropriate.

Crnkovich stresses that gender and racial sensitivity training is necessary for all justice personnel – judges, Crown Attorneys, RCMP officers, JPs, and community justice committee members – to help bridge the distance between the experience of Inuit women with both the community-based justice initiatives and the Euro-Canadian justice system. She notes, for example, that some women have experienced elders who do not view violence against women as a serious problem or do not have the acquired skills to provide effective counselling to those assaulting their spouses.

Equally, she cites numerous stereotypes used by judges to mitigate punishment in sexual assault cases (e.g., that women who are intoxicated or asleep when assaulted do not suffer as serious an assault as if awake or sober; that there is no prima facie age restriction on sexual intercourse in Inuit culture, so that sexual assault is sometimes "acceptable" in Inuit society; that coming from a good family, being an accomplished hunter, a high level of education, or alcohol consumption should be mitigating factors in sentencing).

7.3.4 Need for Training

Crnkovich explores concerns about the manner in which community justice committees deal with violence against women. She concludes that many of those concerns – expressed by Inuit women who survived violence – are actually about resources and training: the lack of adequate resources and ongoing training provided to these committees to perform these tasks in a manner that protects and supports the women and adequately addresses the underlying reasons for the violence.

She emphasizes the need for training JPs and committee members in criminal justice rules, procedures and practices, Inuit traditions and practices, and the dynamics of abuse; in particular, sexual violence against women. Furthermore, she states that there is a need for an improved mechanism to screen candidates for all judicial positions on the basis of their awareness of gender, racial, and cultural bias.

Roberts stresses the following elements in training to support domestic violence legislation:

- an understanding of team work requirements within a community;
- knowing the legislation and knowing when to use tools other than domestic violence legislation;
- teaching about the dynamics of domestic violence;
- emphasizing the need for compassion for the victim; and,
- covering the elements of safety planning.

7.3.5 Dealing With the Complexity of Violence and Other Crime

All authors identified the need to understand and work with the complexity and multiple components of these issues, rather than approaching them from one perspective only. Thus, Giff urges that the strategy developed must incorporate all relevant social, economic, and political factors. Roberts states that new approaches to domestic violence legislation consider training not just as providing information, but as a form of community development in which participants are encouraged to develop a more comprehensive awareness of the range of players involved and the need to constantly reinforce the relations and team work of players.

Crnkovich provides three examples of the need for a holistic approach:

- Attempts to make the court system more "culturally sensitive" by turning to elders for advice may have a negative impact on women and child victims of family

violence where the elders blame women for the violence they sustain.
- Increased roles for community justice committees to deal with more serious crime must be analyzed and evaluated in the context of the resources available in the community, training opportunities, levels of public awareness and attitudes toward violence against women and children, and an appreciation of whose voices are being heard as representatives of the community.
- Reforms enabling Inuit who only speak Inuktitut to participate in jury trials, while being "culturally appropriate," create problems insofar as the traditional Inuit reluctance to judge one another results in few convictions in sexual assault trials. Thus achieving progress in cultural rights can result in a diminution of gender rights if a more holistic approach is not undertaken.

7.4 Future Initiatives

Future efforts in dealing with Northern Justice issues may want to consider:

- the importance of developing ongoing planning, monitoring, and evaluation mechanisms to ensure the high quality and accountability of justice programs;
- the effects on program design of the high use of Inuktitut;
- that justice reforms be planned and implemented to reflect multiple visions and the concerns of *all* members of the community;
- that the needs of women and victims be more fully addressed in any justice reforms;
- that training is a critical need at all levels of the new justice system, not just to increase knowledge of the criminal justice system, but to develop an understanding of Inuit traditions and practices, the dynamics of abuse and sexual violence, safety planning for victims, and the need for accountability at all levels.

8.0 Theme : Disseminating Research Results

8.1 Introduction

Providing our research and statistical results to justice policy-makers and practitioners within government, to the research community, and to the general public in a timely and relevant way is a common goal of the Division. A unit was created within the Division almost 18 months ago to address the need for more effective dissemination strategies. It is responsible for several broad areas: product preparation and publishing; dissemination of information; a seminar series; outreach activities including marketing, promotion, and special events; and using technology, such as the internet and intranet, to facilitate these goals.

To date, a variety of new print publications have been developed, a new Research and Statistics website has been launched, and outreach activities such as conference participation, Research Week, and the Seminar Series are ongoing. These are described below.

8.1.1 Print Publications

We distribute our research and statistical results via print products to targeted audiences, some as large as 800 participants, depending on the type of publication and timelines, and topicality of the content. Several shorter, more digestible products have been created, including Fact Sheets, Question and Answer Sheets, one-page Highlights, and Research and Statistics Summaries. Our Research Report Series continues with a wide readership within the research community and the general public, and the quarterly publication *JustResearch* is in its second year of publication. Several new publications prepared in cooperation with Communications have been well received, including the Research and Statistics Series of reports, and the Methodology Series.

8.1.2 Website

The Internet is essential to providing research and statistical results in a timely, relevant and responsive way. Internet users have immediate access to research and statistics results, and also significantly reduces some costs related to publication, such as printing and postage. The Research and Statistics Division's website has been completely revised, providing users with hundreds of our publications in both official languages. In addition, users can find out information about upcoming events, about our Visiting Scholar Initiative and other employment opportunities, and can locate a Research or Statistics Officer contact in any area of research.

8.1.3 Conference Participation

Outreach activities, such as participation at national and international conferences, is a key component of Research Dissemination. Researchers and statisticians participate in conference sessions as attendees, speakers and panellists, and engage with conference participants at our exhibit. The exhibit provides an excellent venue for promoting our work to colleagues we might not otherwise have an opportunity to reach.

8.1.4 Seminar Series

The Seminar Series, created in 1999, has grown and broadened in the past two years, and has greatly contributed to the enhanced exposure of the Research and Statistics Division. The series introduces members of the justice community, as well as others, to a variety of topics that they might not otherwise be exposed to. In addition, the series endeavours to integrate research, policy, and legal service perspectives on important justice-related topics. The presentations draw on speakers in a number of academic and policy areas including criminology, law, philosophy, psychology and sociology as well as Canadian and international government and non-government agencies. The audience members come from within Justice, as well as other federal departments and academic institutions.

8.1.5 Special Events

Thus far, the largest special event hosted by the Division has been Research Week. Research Week is an entire week of special events designed to showcase research within Justice, as well as research of topical interest produced outside the Department. Events include presentations, panels and debates, multi-media lunch hours, displays of research in the Justice lobby, and a Research and Statistics Division Open House. All Justice employees are invited to these events, as well as research and policy colleagues from other federal departments, members of the academic community and non-governmental organizations.

8.2 Lessons Learned

8.2.1 Invest in New Ideas

While the dissemination of research and statistics results is one of the most important steps in a research project when supported by public funds – one must make research results known for the project to be successful – it has often been overlooked in the research process.

Championing dissemination within the Research and Statistics Division has been instrumental in creating a new dissemination team, and continues to contribute to its successes. Creating new product lines, processes, outreach activities and events, in addition to developing a new dissemination team, takes time and resources. An investment in strategic planning for each new product in terms of target audience, packaging and promotion is essential.

With the recent addition of the Contract and Research Review Committee to the Division, there is an opportunity to identify what kind of product(s) will come out of each research and statistics project and build in the costs of production and dissemination at the outset. The most effective approach is to have a member of the Dissemination team sit down with researchers at the beginning of each research project to explore together who the various audiences are for each research product and what product type will best suit their needs.

8.2.2 Use What the Experts are Using

More than any other area within the Division, the Research Dissemination team had to become experts in areas traditionally outside the realm of research and statistics. Being able to consult with those in other industries or take ownership of various aspects of production and dissemination meant learning Internet programming languages, desktop publishing techniques and software, as well as publishing, printing, layout and design. Using the same technology and language of these other industries means long-term cost-savings through more in-house production. Looking to other research and statistics groups within the federal government with this kind of dissemination model proved an invaluable exercise.

8.2.3 Dynamic Teams Need Good Communication Skills

In practice, the dissemination of research and statistics results is a constant juggling of priorities, deadlines, team players, budgets, and projects. The Research Dissemination team is the embodiment of dynamic teams in action. What this means is having the ability to effectively communicate within the Dissemination area, as well as with the researchers involved in each project, the necessary consultants, and colleagues from other departmental groups such as Communications and the Information Management Branch. It is a hard lesson to learn when a project is delayed or derailed due to a lack of communication among team members. Coordinating efforts and communicating among team members on an ongoing basis takes a large amount of time, but is necessary to keep these teams on track.

8.2.4 One Size Does Not Fit All

Traditionally, a research project culminated in the publication of research results in a lengthy printed report, which was sent to a small group of clients and stakeholders. Many interested groups, such as other government departments and agencies, university departments, and members of the public were not aware of these publications and did not have easy access to them. Moreover, these long, detailed and sometimes highly technical documents did not always address the information needs of all clients.

The Research Dissemination team has developed a new line of products, in more than one medium, to address a wider variety of client needs. Shorter products, such as Question and Answer Sheets, complement our longer research reports, and make the research more accessible to many groups. Specialized products, such as the quarterly *JustResearch*, are tailored to the needs of a particular client group – in this case, the information needs of our policy colleagues in the Department and outside. Our products are also available on the new Research and Statistics portion of the Department's website in more than one electronic format, making research and statistical results available to anyone with internet access.

Products are distributed in print, via e-mail, by the website, and through special events, to a targeted audience that includes many people and groups that are interested in a particular socio-legal research topic. This

flexible approach to packaging, promotion and dissemination of individual research and statistics results is essential to the Research Dissemination area, and creating a dissemination strategy at the outset of each research project is our goal.

8.2.5 Get Out There

A unique focus of Research Dissemination is outreach activities. Being able to get "out there", with other departments and agencies, and within the academic community has been especially important for introducing the Division to the larger research community, to establishing contacts, and to fostering collaborative relationships. Outreach activities such as national and international conference participation, information sharing, interdepartmental committee work, the Seminar Series and Research Week have been fairly successful thus far, and it is hoped to strengthen this outreach capacity in the coming year.

9.0 Future Directions for the Research and Statistics Division

This concluding section presents some broad initiatives that the Research and Statistics Division might consider in its future work. These suggestions flow from the various sections of this document and in consultation with Divisional staff. Many of these potential avenues for research were mentioned by several contributors and are, in fact, currently underway in the Division.

On the whole, the contributors agree that the Division should maintain, as part of its responsibilities, its traditional role of supporting the policy sector and legal service clients in their requests for particular research products. Also, traditional research methods and data sources (e.g., analyses of official crime data and survey data) should continue to be used, where appropriate. However, studies commissioned and symposia organized by the Division indicate the Division's traditional role might be expanded to also include a more proactive role. Some novel directions for research were also identified.

Rather than reiterating the valuable substantive lessons learned within research projects, the discussion that follows covers some of the most salient lessons learned regarding the Division's overall emphasis and new initiatives that might be explored.

9.1 Developing a Research Program

While the Division currently prepares comprehensive workplans in relation to the principal areas of research within its responsibilities, one author noted that these workplans could be expanded in order to be more proactive. He further asserted that these workplans might be placed on the Web, making them accessible to those interested in learning about the Department's research activities.

9.2 Conducting Formal Environmental Scanning

While continuing to provide traditional environmental analysis on identified issues using available sources, such as polls and media sources, the Division might consider more formal, proactive environmental scanning. More proactive scanning yields documents that are expected to be useful, rather than producing them on request. Formal scanning is ongoing and uses diverse sources to identify social, economic, and political trends that may represent threats or opportunities to the Department or society at large. For example, analyses of this kind can help identify emerging crimes and their implications for societal and Departmental resources. Another key aspect of formal scanning is the communication of its output to management on a regular basis so that it is considered in the strategic planning process.

9.3 Adopting Innovative Research Methods and Data Sources

Several contributors indicated that new research methods were required to tackle issues ranging from organized crime to spousal abuse in rural communities. It was pointed out, for example, that the study of organized crime could benefit from the use of structured interviews with informants, offenders, victims, and witnesses. In another area, the Ontario Rural Woman Abuse Study adopted a novel approach involving a collaborative partnership with abuse survivors and local agency personnel. The implications of these and other initiatives must be assessed with regard to eliciting cooperation, the validity of results, costs, and their impact on the well-being of all participants.

Diversifying research approaches may also be beneficial in corroborating the findings achieved using other methods. A "triangulation of methods" can, for example, sort out the meaning of contradictory information obtained from different sources. The Uniform Crime Reporting System and General Social Survey provide contradictory information about trends in spousal abuse. Such contradictions point to the perils associated with undue reliance on any one data source and the need to use additional, untapped sources.

Gaps were identified in terms of data available in a number of areas. There is a dearth of data, for example, on the public costs of justice services, private costs of crime, and the costs of civil litigation. The analyses of the costs and benefits of various policies and programs require such information.

Finally, it was noted that research conducted or commissioned by the Division should consult the scholarly literature in fields other than law, criminology, and sociology. For example, research on organized

crime can benefit from studies in economics, political science, and psychology.

9.4 Conducting Original Research and Developing New Databases

Where data is not available to monitor legislation (e.g., on conditional sentences, organized crime provisions, or the "faint hope" clause–Section 745), to identify emerging trends, or deal with costing issues, the Division might need to collect its own data. Contributors recommended the creation of a number of databases to fill the gaps in available data. A legal opinion database could help identify emerging issues and monitor trends of interest to various clients in the Department. A database on prosecutions of organized crime offences could track the application of legislative provisions and monitor *Charter* challenges.

9.5 Developing In-House Expertise

It follows that undertaking original research requires expertise in areas within the Division's mandate. In particular, expertise needs to be cultivated in areas likely to carry a high-priority status for a number of years. In this regard, in-house expertise is being nurtured, for example, in the area of organized crime. Furthermore, it would be beneficial to develop in-house expertise where gaps have been identified such as in the area of crime costing.

9.6 Monitoring and Evaluative Research

Among other reasons, monitoring and evaluation occur to ensure the high quality of legislation and programs, as well as to foster accountability. These are core functions of the Division in relation to all the substantive areas. It has been suggested that, once a bill has been passed, plans should be in place to collect data to monitor the new legislation, providing critical feedback to the policy sector.

Evaluation has both process (implementation) and summative (impact) components. Thus, with regard to any substantive area, there is likely to be an interest in both the implementation and impact of legislative provisions or of specific programs. Apart from the fundamental interest in evaluation across all areas, several issues were raised in relation to some of the substantive areas.

It was noted that new measures of success are needed in evaluating new approaches, such as restorative justice. Aside from performance measures such as recidivism and cost, the experiences of victims, offenders, and the community ought to be gauged. Furthermore, the *impact on the components of the criminal justice system* (e.g., net-widening, the roles of system personnel) should be examined.

In the realm of Northern Justice, it was stressed that evaluations focus on the impact of policies and programs on women, victims, and Aboriginal people. In the family violence area, it was recommended that various models of justice be examined with a view to improving victim satisfaction and to eliciting their cooperation in spousal assault cases. Further examination of mandatory charging and prosecution policies ought to occur. With regard to sentencing, there has been a conspicuous absence of evaluation of the four-year mandatory minimum sentences for selected firearm offences and of the "faint hope" clause. In the area of organized crime, there is a need to examine legislation and practices in other countries, as well as to monitor recent legislation.

9.7 Developing a Costing Capacity

Costing analyses are undertaken to estimate the global costs of crime, the costs of particular court decisions, the cost effectiveness of a law or crime preventive initiative, or the relative costs of, for example, community-based versus custodial sanctions. Cost effectiveness assessments involve significant investments; therefore, projects need to be prioritized.

Expert panellists cautioned the Division to be wary of figures providing aggregate "magic numbers" on the cost of crime. There are significant methodological problems and assumptions involved in arriving at these numbers. The Division was advised to be prepared to critique aggregate figures that may be advanced by various interest groups.

Once an economist with costing experience is hired, it was suggested that this individual head a small multi-disciplinary team to develop a strategy for ongoing costing analysis within the Department. A communication plan would be an integral part of this strategy.

9.8 Experimenting and Innovating

The Division also has a role to play in breaking new ground in terms of innovative approaches to justice and in developing pilot projects. In relation to the issue of access to justice, for example, approaches to justice other than the traditional adversarial and often retributive approach can be examined. It has been proposed that marginalized people ought to be involved

in the development of new approaches. There is also room for experimentation in many of the substantive areas. With regard to access to justice, it has been proposed that experimentation can revolve around the development of multidimensional legal aid delivery models that accommodate both traditional and evolving needs.

9.9 Focusing on Core Research Areas

One of the contributors noted that research on sentencing is especially critical, as this issue touches on many of the substantive areas of interest to the Department, including conditional and mandatory sentencing, comparisons of adult and youth sentences, sentencing of Aboriginal youth, and victims' views of sentencing.

It may be worth noting that other areas also overlap with several substantive areas. Organized crime is dealt with in the context of emerging issues and costing, rather than simply by the Criminal Law Team. It might be a good idea for the Division to identify the core issues that are highly interconnected with several substantive areas and that are thereby likely to endure as focal points of policy and research.

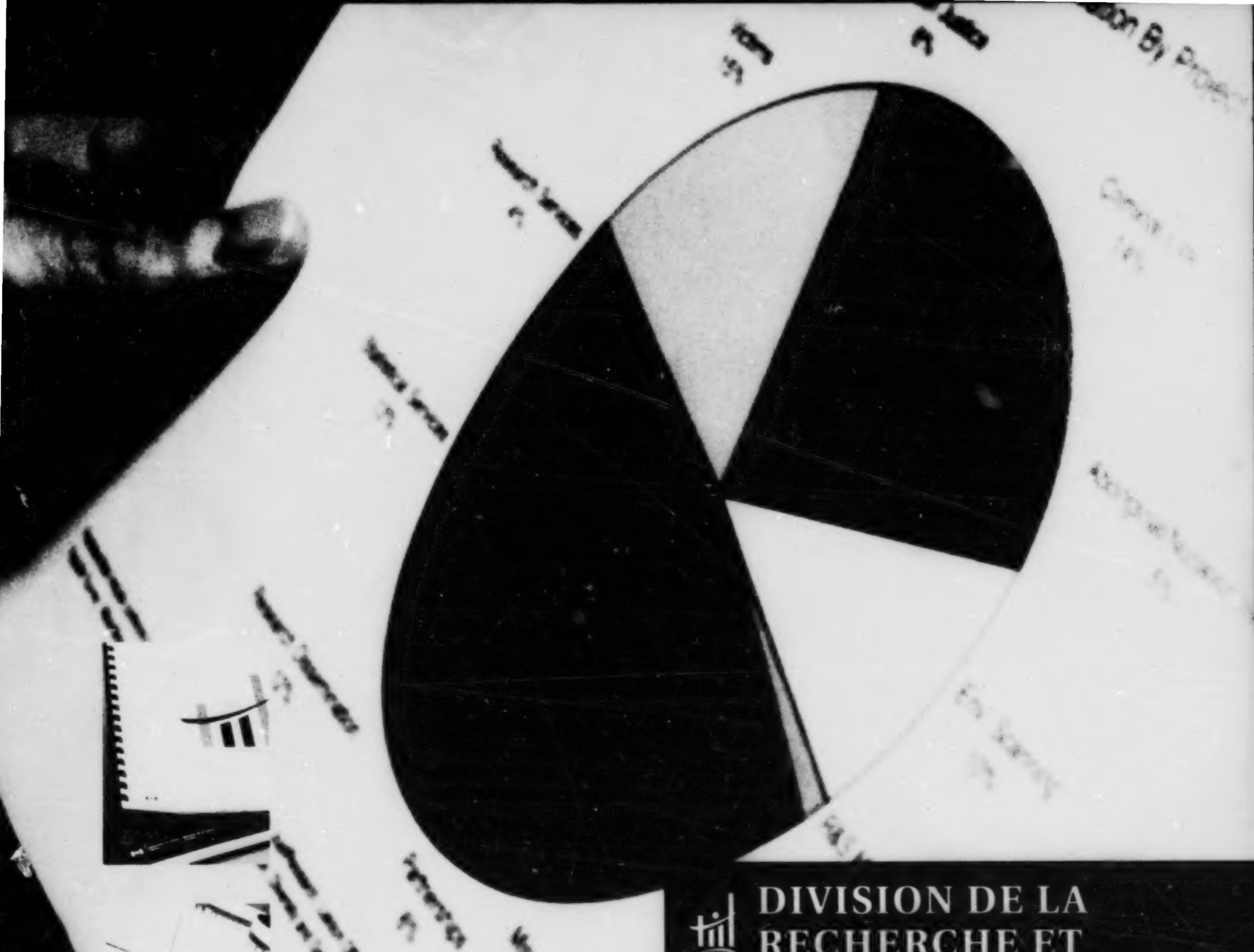
9.10 Consulting and Collaborating

Several contributors indicated that consultations and/or collaboration with the Department of Justice personnel outside the Division, with other federal departments, criminal justice system personnel, and academics had proven to be of value in their work. As several other departments deal with the issue of organized crime (e.g., the Solicitor General Canada, the Canada Customs and Revenue Agency), research projects ought to be coordinated and duplication avoided. It was also recommended that the Division continue its dialogues with departmental and justice system personnel about the varying conceptions of access to justice and their projected impact on the Department's work and on resources in general.

It was also pointed out that collaboration with the academic community had proven valuable and economical (e.g., the symposium on conditional sentencing). That symposium, held at the University of Ottawa in May, 2000, was followed by a symposium on restorative justice at the University of Toronto in May of this year. It has been suggested that this "series" on sentencing continue in May, 2002.

9.11 Publishing and Dissemination

The Division's efforts with regard to publication and the dissemination of research findings have been outlined in an earlier section of this report. The dissemination of research products can inform policy-makers, justice system personnel, academics, and the general public. Public education can help dispel myths about crime and justice—myths that can result in political pressure to enact policies that may respond inadequately to public concerns. The Internet can be a useful tool in educational initiatives.



DIVISION DE LA RECHERCHE ET DE LA STATISTIQUE

Leçons apprises 2001

Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

Canada

LEÇONS APPRISES 2001

Division de la recherche
et de la statistique

2001

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et elles ne traduisent pas nécessairement le point de vue du ministère de la Justice du Canada.

Avant-propos

J'ai le plaisir de vous présenter le premier numéro de *Leçons apprises*. Cette publication a été conçue pour aller de pair avec le Répertoire des travau x de recherche, une publication annuelle sur les projets de recherche en cours au sein de la Division. *Leçons apprises* est un rapport qui sera publié à la fin de chaque année et qui résumera les principales leçons tirées des recherches menées pendant l'année. Ce rapport vise à cerner certaines des idées, des constatations, des nouvelles perspectives, des théories ainsi que certains thèmes et nouveaux concepts qui émanent des activités de recherche menées par la Division. Que ces leçons soient tirées des discussions tenues dans le cadre des consultations auprès de spécialistes, des présentations données par les chefs de file de domaines spécialisés ou des projets de recherche individuels, nous sommes d'avis qu'elles présenteront un intérêt tant pour les chercheurs en matière de politiques de l'extérieur du ministère de la Justice que pour nous.

Le rapport se divise en parties portant sur les thèmes suivants liés aux politiques :

accès à la justice;
analyse environnementale;
capacité d'évaluation des coûts;
violence familiale;
détermination de la peine;
justice réparatrice / communautaire;
questions de justice dans le Nord;
diffusion des résultats de recherches.

Je désire remercier Jeff Latimer, agent de recherche principal de la Division, pour sa contribution à l'élaboration du concept des leçons apprises et pour son dévouement et les efforts inlassables qu'il a déployés pendant toutes les étapes de la conception du produit jusqu'à l'étape finale afin que ce premier numéro voie le jour. Bien qu'un bon nombre de personnes l'aient aidé dans ce projet, le Dr. Tom Gabor, professeur invité de l'Université d'Ottawa, mérite une mention toute particulière pour son travail ardu à titre de rédacteur en chef. Nos remerciements s'adressent également à Richard Gill, Jim Cofflin, Tammy Landau, Julian Roberts, Jane Sprott et Tim Roberts qui ont contribué à tirer les leçons pertinentes de nos recherches. Enfin, ce projet n'aurait jamais vu le jour sans la coopération et le soutien de toute l'équipe de recherche de la Division, qui a recueilli et organisé les données et qui était à la disposition des auteurs pour des discussions et des entrevues plus formelles.

Roberta J. Russell, Ph.D.
Directrice, Division de la recherche et de la statistique

Remerciements

La Division de la recherche et de la statistique aimerait remercier plusieurs personnes pour leurs précieuses contributions à l'élaboration et à la production du présent document. Premièrement, nous disons un gros merci au directeur du projet, Tom Gabor, dont le travail acharné et le professionalisme ont été essentiels aux processus d'édition et de rédaction. Deuxièmement, nous aimerions remercier chacun des différents collaborateurs (nommés ci-dessous) qui, bien souvent, ont dû passer en revue des quantités impressionnantes de rapports et de comptes rendus de recherche afin d'en extraire les leçons pertinentes. Enfin, le présent projet n'aurait pas été possible sans la collaboration et l'aide de tous les membres du personnel de recherche au sein de la Division, qui ont recueilli et ordonné la documentation et ont généreusement donné de leur temps aux différents auteurs pour des discussions et des entretiens plus formels.

Thème	Auteur
Accès à la justice	Richard Gill
Analyse de l'environnement	Jim Cofflin
Développer une capacité d'évaluation des coûts	Jim Cofflin
Violence familiale	Tom Gabor
Détermination de la peine	Julian Roberts
La justice réparatrice / communautaire	Tammy Landau
Questions de justice nordique	Tim Roberts
Diffusion des résultats de recherche	Jasmine Brown

Table des matières

Page

Avant-propos i

Remerciements ii

1.0 Thème : Accès à la justice 1

1.1 Introduction 1

1.2 Documents examinés 1

1.3 Leçons apprises 1

1.4 Projets futurs 3

2.0 Thème : Analyse de l'environnement 5

2.1 Introduction 5

2.2 Documents examinés 5

2.3 Leçons apprises 5

2.4 Projets futurs 7

3.0 Thème : Développer une capacité d'évaluation des coûts 9

3.1 Introduction 9

3.2 Documents examinés 9

3.3 Leçons apprises 10

3.4 Projets futurs 11

4.0 Thème : La violence familiale 13

4.1 Introduction 13

4.2 Documents examinés 13

4.3 Leçons apprises 13

4.4 Projets futurs 17

5.0 Thème : La détermination de la peine 21

5.1 Introduction 21

5.2 Documents examinés 21

5.3 Leçons apprises 22

5.4 Projets futurs 23

6.0 Thème : La justice communautaire / réparatrice 25
6.1 Introduction 25
6.2 Documents examinés 25
6.3 Leçons apprises 25
6.4 Projets futurs 27
7.0 Thème : Questions de justice nordique 29
7.1 Introduction 29
7.2 Documents examinés 29
7.3 Leçons apprises 29
7.4 Projets futurs 33
8.0 Thème : Diffusion des résultats de recherche 35
8.1 Introduction 35
8.2 Leçons apprises 36
9.0 Orientations futures pour la division de la recherche et de la statistique 39

1.0 Thème : Accès à la justice

1.1 Introduction

L'accès à la justice constitue depuis longtemps un domaine important en matière de recherche et d'élaboration de programmes au sein du ministère de la Justice. Traditionnellement, l'aide juridique a été l'élément principal des programmes d'accès à la justice, concrétisé par des ententes de partage des coûts entre le ministère de la Justice et les provinces et les territoires pour financer les services d'aide juridique en matière pénale. Le ministère de la Justice a également appuyé la constitution d'un réseau national d'organismes responsables de la vulgarisation et de l'information juridiques, et il a fourni de l'aide aux programmes d'assistance parajuridiciaire aux Autochtones dans plusieurs ressorts. Ces programmes spécifiques résultent d'un engagement permanent de la part du ministère de la Justice à travailler avec des partenaires de la communauté juridique, du milieu universitaire, d'autres ordres de gouvernement et des collectivités pour développer de nouvelles approches aptes à améliorer l'accès à la justice pour toutes les Canadiennes et tous les Canadiens. La recherche a joué un rôle important à cet égard.

L'événement le plus marquant dans le domaine de l'accès à la justice en 2000-2001 a été un important symposium national tenu à Ottawa en mars 2000. Environ 100 participants représentant un vaste éventail d'intérêts ont généré des idées et de nouvelles approches pour réaliser l'accès à la justice. En outre, deux projets de recherche ont été réalisés au sujet des modèles de prestation de l'aide juridique et des implications des nouvelles approches d'accès à la justice pour ces modèles. Par ailleurs, le ministère de la Justice a financé et surveillé un projet au Nouveau-Brunswick dans le cadre duquel un avocat autochtone a été embauché pour tenter de résoudre le problème des ajournements dans les instances judiciaires, source de préoccupation pour bon nombre d'accusés autochtones.

1.2 Documents examinés

Les développements exposés dans la présente section sont basés sur les documents suivants :

- CURRIE, A. *Riding the Third Wave: Rethinking Criminal Legal Aid Within an Access to Justice Framework*, 2000.
- CURRIE, A. *Modèles de prestation de l'aide juridique au Canada : Expériences passées et orientations futures*, 1999.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA. *Élargir nos horizons, redéfinir l'accès à la justice au Canada. Actes d'un symposium national*, 2000.
- CURRIE, A. *Projet de services d'avocat autochtone de garde au Nouveau-Brunswick*, 2000.

1.3 Leçons apprises

1.3.1 Ce que signifie l'accès à la justice

Le symposium national a révélé un certain désenchantement à l'égard du système de justice actuel ainsi qu'un désir d'explorer de nouvelles façons d'assurer l'accès à la justice à tous les Canadiens. Par ailleurs, les participants au symposium ont admis ensemble que les approches plus globales en matière de justice, bien que parfois préférables, peuvent s'avérer plus exigeantes et plus difficiles à mettre en application que les approches traditionnelles. Une série de thèmes abordés au cours du symposium ont fait ressortir la signification de l'accès à la justice pour les participants :

La justice réparatrice est souvent préférable aux processus actuels du système de justice. Le système de justice devrait intégrer la notion de justice réparatrice, qui traduit une reconnaissance de l'importance de la communauté, de l'interaction humaine, de la guérison et de la spiritualité. Une telle approche redonnerait un sens au mot « justice » pour le citoyen moyen.

L'accès au système de justice n'est pas synonyme d'accès à la justice. Les Canadiens s'intéressent davantage aux notions de respect et d'équité qu'à la loi elle-même ou qu'au système de justice. Les visions de la justice devraient s'étendre au delà d'une conception étroite centrée sur les droits légaux.

La justice s'accomplit lorsque l'on parvient à une solution qui satisfait toutes les parties en cause. La justice vise à fournir des solutions; elle ne cadre donc pas facilement avec un régime juridique étroit et rigide. En outre, la justice n'a pas, par nature, un caractère antagoniste.

La « taille unique » ne convient pas à tous. L'accès à la justice est conditionnel à une reconnaissance des différences et de la diversité. En conséquence, l'accès à la justice ne peut pas s'accorder facilement avec un seul ensemble de procédures.

La capacité à résoudre des problèmes réside en partie dans des programmes de justice communautaire. Le système de justice traditionnel ne peut répondre à lui seul aux besoins communautaires. Le défi consiste à trouver des moyens de favoriser des approches locales en matière de justice tout en préservant l'équité de l'accès à la justice pour tous les Canadiens.

La satisfaction des besoins est tout aussi importante que la protection des droits. Le système de justice actuel met l'accent sur la protection des droits, cela aux dépens de la satisfaction des besoins ordinaires des citoyens en matière de justice. L'égalité d'accès et l'égalité devant la loi ne font pas obstacle à ce qu'on tienne compte de la diversité des besoins.

Il est nécessaire de partager les pouvoirs et les ressources afin de réaliser l'accès à la justice. La vaste majorité des ressources allouées à l'administration de la justice au Canada sont consacrées à des approches traditionnelles. L'on pourrait rediriger des ressources pour encourager l'expérimentation et l'innovation, de même que pour s'assurer que les groupes marginalisés jouent un rôle significatif dans l'élaboration de nouvelles approches.

1.3.2 L'aide juridique en matière pénale à l'intérieur d'un cadre d'accès à la justice

Des amendements récents au *Code criminel* ainsi qu'une décision de la Cour suprême ont eu pour effet de démarginaliser la justice réparatrice et de la poser comme une approche de rechange au droit pénal. Toutefois, les avocats de la défense et les régimes d'aide juridique n'ont pas épousé une approche plus globale en matière de justice au même degré que les tribunaux et la Couronne. La pratique des avocats de la défense en matière pénale est axée sur une approche antagoniste, une approche qui ne s'adapte pas facilement aux approches concertées.

L'approche actuelle en matière d'aide juridique est incompatible avec les exigences des nouvelles conceptions de la justice. La pression en faveur de changements ira en augmentant, notamment parce que les approches réparatrices sont susceptibles de procurer des solutions plus durables et plus satisfaisantes aux personnes en conflit. Les gens pourraient donc demander d'avoir accès à des processus de justice réparatrice. Par ailleurs, la représentation par avocat pourrait devenir souhaitable dans le cadre d'un modèle de justice réparatrice pour veiller à ce que les dénis de justice ne deviennent pas un sous-produit de ce nouveau paradigme de la justice.

Avec l'apparition de nouvelles formes de justice rivalisant pour obtenir des ressources limitées, le rôle de l'aide juridique comme instrument d'accès à la justice pourrait devoir être étendu ou redéfini. À mesure que le besoin de représentation par avocat évolue dans le contexte des nouvelles approches en matière de justice, le défi consistera à trouver des moyens de moderniser l'aide juridique.

1.3.3 Modèles de prestation de l'aide juridique au Canada

Le vieux débat relatif à la rentabilité des modèles de prestation faisant appel à des avocats salariés par opposition aux modèles d'aide juridique fournie par des avocats du secteur privé a entravé l'évolution de l'aide juridique. Les innovations en matière de prestation de l'aide juridique sont en retard par rapport aux nouvelles conceptions de ce que signifie l'extension de l'accès à la justice à tous les citoyens. Ce qu'il faut, c'est une ouverture à l'expérimentation en recourant à des modèles de prestation d'aide juridique multidimensionnels capables de répondre à toute une gamme de besoins dans le cadre d'un modèle unique et coordonné de prestation de services. Les travaux ont déjà commencé en rapport avec ce « modèle complexe mixte » par le biais du recours à la sous-traitance, à des comités spécialisés et à des avocats de service aux fonctions étendues pour résoudre des types de problèmes spécifiques. La recherche en matière d'aide juridique doit étudier les moyens permettant d'intégrer et de coordonner une gamme de modèles de prestation à l'intérieur d'un cadre d'aide juridique.

1.3.4 Résoudre les problèmes d'ajournements dans le cadre des instances judiciaires impliquant des accusés autochtones

Un projet visant à fournir aux Autochtones de la région de Richibucto au Nouveau-Brunswick les services d'un avocat autochtone de garde a clairement réussi à réduire le nombre d'ajournements requis en cour de première comparution. Bien que l'étude n'ait pas prévu de juridiction témoin qui eut pu servir de moyen de contrôle, la réduction a bel et bien coïncidé avec l'introduction des services de l'avocat autochtone de garde. Par conséquent, le projet semble étayer l'idée que des problèmes de communication entre accusés

d'origine autochtone et avocats de garde non autochtones ont été la cause de plusieurs des ajournements dans le passé.

Toutefois, en raison de la pénurie générale d'avocats autochtones qualifiés au Nouveau-Brunswick, les projets novateurs de ce genre risqueraient de dépendre de la disponibilité de personnes ayant des compétences particulières. Il faudra se pencher sur les implications de cette constatation sur le plan du marché du travail. De même, il y aurait lieu d'étudier les approches de rechange, telles que la formation de parajuristes pour accomplir certaines des fonctions des avocats de garde. Une formation de ce genre illustre une des nouvelles orientations que pourrait prendre la prestation de l'aide juridique pour s'accorder avec une façon plus globale d'assurer l'accès à la justice, surtout aux populations marginalisées.

1.4 Projets futurs

Nous avons pris conscience de la nécessité de réévaluer en profondeur la signification de l'accès à la justice. Le besoin de changement dans l'administration de la justice est reconnu non seulement par les groupes marginalisés, mais également par un vaste éventail d'intervenants du système actuel et de personnes cherchant à améliorer ce système. L'accès à la justice signifie davantage qu'un accès en toute égalité au droit et aux tribunaux. Les Canadiens s'attendent à ce que la justice ait une signification qu'ils puissent comprendre dans leur vie quotidienne et qui suppose un sens d'équité et de satisfaction mutuelle pour les parties impliquées dans des conflits.

L'aide juridique, dans le modèle actuel d'administration de la justice, est la principale voie d'accès à la justice pour les personnes ayant des ressources limitées. Les études que nous avons examinées indiquent que les nouvelles approches globales en matière de prestation de la justice exerceront une pression de plus en plus forte sur les institutions d'aide juridique pour qu'elles offrent des arrangements plus souples et un éventail de services plus diversifié. Des nouveaux services sont requis, qui nécessiteront la formation d'un nouveau corps de travailleurs de première ligne pour desservir les tranches de la population qui sont actuellement marginalisées. La Division de la recherche et de la statistique, en collaboration avec l'Équipe de l'aide juridique - Direction générale des programmes, travaille actuellement à l'élaboration d'un plan de recherche pluriannuel en matière d'aide juridique. La recherche a pour principal objectif de documenter la nature et l'étendue des besoins non satisfaits dans le domaine de l'aide juridique en matière pénale. Deuxièmement, la recherche examinera les pressions et les questions prioritaires particulières dans le domaine de l'aide juridique en matière civile, et elle aidera les provinces et les territoires à élaborer des mécanismes de prestation de services d'aide juridique qui soient à la fois appropriés et efficaces sur le plan des coûts.

Des chercheurs de la Division de la recherche et de la statistique, tirant profit du symposium et des autres projets mentionnés ci-dessus, sont engagés dans des discussions permanentes avec d'autres personnes au sein du ministère de la Justice pour étudier les nouvelles conceptions de l'« accès à la justice » et leurs répercussions sur les activités du ministère. Par ailleurs, la Division publiera bientôt les conclusions d'une recherche portant sur des questions concernant l'accès à la justice, notamment la nécessité pour le système de justice de fournir des services à l'intérieur d'un cadre « d'accès à la justice ».

2.0 Thème : Analyse de l'environnement

2.1 Introduction

En plus de ses activités d'analyse statistique et de soutien de la recherche, la Division de la recherche et de la statistique fournit des services d'analyse de l'environnement. Dans ce contexte, l'analyse de l'environnement s'entend de l'identification des nouvelles formes de criminalité au sein de la société, ainsi que des menaces potentielles (p. ex., litiges) et des occasions auxquelles le gouvernement fédéral – en particulier le ministère de la Justice – pourrait être exposé. La mondialisation, les nouvelles technologies et les moyens de communication sont en train de modifier la nature des risques et des maux au XXIe siècle. Parmi les nouveaux défis, on compte les délits financiers (fraudes bancaires et fraudes en valeurs mobilières), la cybercriminalité, le trafic de nouvelles formes de drogue et d'autres types de contrebande. Les implications, sur le plan des politiques publiques, des analyses de l'ADN et des biotechnologies sont également importantes.

Pour identifier ces problèmes, il faut avoir recours à des sources de données et des méthodes de recherche novatrices, aux côtés de sources plus conventionnelles (statistiques officielles sur la criminalité et renseignements tirés de sondages). La présente section s'inspire de rapports rédigés ou commandés par la Division ainsi que de discussions avec un comité d'experts.

2.2 Documents examinés

La présente section est basée sur les documents suivants :

- DIVISION DE LA RECHERCHE ET DE LA STATISTIQUE, *A Scan for Early Warning Identification Practices in Risk Management*. (Sans date).
- HUNG, K. et N. QUANN, *« Profil et projection des infractions en matière de drogue au Canada », 2000.*
- LIPINSKI, S., *The Feasability of Undertaking a Best Practices Project in Legal Issue Identification and Response: Learning from the Legal Service Units*, 2000.
- NAYLOR, R.T., *Emerging Profit-Driven Crimes: Meeting The 21st Century Challenge – Final Report*. Compte rendu d'une réunion d'experts, 2000.
- QUANN, N., *Questions et réponses sur l'usage de drogues illicites et les infractions en matière de drogues*, 2000.
- QUANN, N., K. HUNG et C. NGUYEN, *Clearance and Charging of Drug Offences*, 2000.

2.3 Leçons apprises

2.3.1 Nouveaux crimes

Un comité international a cherché à identifier les nouvelles formes de criminalité, de même que leurs implications pour l'économie, la recherche et les politiques. Les membres du comité possédaient des compétences dans des domaines tels que le crime organisé national et transnational, le blanchiment d'argent, les délits financiers et la corruption. En plus de Tom Naylor, du Canada, le comité comprenait Petrus van Duyne (Pays-Bas), Mike Levi (R.-U.), Niko Passas (É.-U.) et Francisco Thoumi (É.-U. et Colombie).

Il y avait un consensus sur l'idée que la notion de « nouveaux crimes » est source de confusion plus que de clarification. Les membres du comité étaient unanimes à dire que, au delà de l'énoncé purement tautologique selon lequel les nouveaux crimes correspondent à tout ce que le gouvernement peut bien décider de criminaliser à l'avenir, le meilleur guide pour l'avenir, c'est le passé récent. On peut s'attendre à ce que persistent les crimes motivés par les profits (p. ex., vol, extorsion, fraudes commerciales et financières et trafic et contrebande de biens et de services). En ce qui concerne la contrebande, la nature des biens et des services trafiqués pourrait changer. De plus en plus, les nouvelles substances seront synthétiques, de fabrication artisanale et produites à des fins strictement commerciales. Ce nouveau visage du trafic de drogues rendra anachroniques les modèles traditionnels de crime organisé.

L'on pourrait également prédire qu'à mesure que de nouvelles substances psychotropes seront inventées, les gouvernements créeront des nouvelles formes de crimes pour tenter de les bannir. Ainsi, les crimes basés sur les marchés qui nous intéresseront à l'avenir seront

déterminés en partie par les infractions qui sont sujettes à criminalisation.

En plus des changements prévus dans la nature de la criminalité, une tranche plus importante de la société pourrait s'impliquer dans diverses formes de criminalité en raison : 1) de la mondialisation des entreprises, qui entraînera un déclin du degré d'allégeance des employés envers leur employeur; 2) d'une mobilité croissante de la population, menant à une exposition croissante des gens à des occasions criminelles, accompagnée d'une efficacité décroissante des mécanismes traditionnels de contrôle social; et 3) de l'évolution de la nature du « crime organisé » vers des groupes plus fragmentés.

La majorité des membres du comité sur les nouveaux crimes s'entendaient pour dire que l'activité traditionnellement associée aux réseaux du crime organisé est moins concentrée entre les mains de groupes puissants qu'on ne le croyait à l'origine. Les médias et les groupes ayant des intérêts particuliers (p. ex., l'industrie des services de sécurité) alimentent les mythes entourant le crime organisé. On devrait prêter davantage d'attention aux activités elles-mêmes qu'à des groupes spécifiques.

2.3.2 Tendances et profils en matière de consommation de drogues

La consommation de drogues constitue un domaine en pleine évolution dans lequel on anticipe d'importants changements tant dans la nature des substances consommées que dans les politiques. Le document « Questions et réponses » traite de sujets divers, notamment les changements dans la législation et l'opinion publique relativement à l'usage thérapeutique de drogues contrôlées, les tendances relatives aux infractions en matière de drogues qui sont signalées à la police et les différences dans les profils afférents aux infractions en matière de drogues d'une province à l'autre. Le document repose sur des données colligées par plusieurs organismes.

Voici quelques-unes des constatations les plus marquantes :

- deux fois plus d'hommes que de femmes ont déclaré avoir consommé des drogues illicites au cours de la dernière année, et ce sont les membres du groupe d'âge des 15 à 24 ans qui ont déclaré les niveaux de consommation les plus élevés;
- le cannabis est la drogue dont la consommation est la plus répandue au Canada;
- parmi les provinces, les résidents de Terre-Neuve qui ont été interrogés ont déclaré les plus faibles taux de consommation de drogues (4 %), tandis que les résidents de la Colombie-Britannique ont déclaré les taux de consommation les plus élevés (12 %);
- seulement 27 % des Canadiens sont favorables à la décriminalisation de la possession d'une petite quantité de marijuana – les hommes étant plus susceptibles que les femmes de favoriser une telle mesure.

Un autre étude a permis d'examiner des données nationales en matière d'application de la loi pour identifier les taux de signalement et de traitement des infractions et les taux de mise en accusation en matière de drogue, de même que les tendances. Les données provenant du Programme de déclaration uniforme de la criminalité (DUC-I) – une enquête basée sur les incidents –, ont été utilisées pour mesurer les infractions réelles sous forme de pourcentage du nombre total d'incidents déclarés par la police, et les incidents traités sous forme de pourcentage des infractions réelles. Ce document comporte également des analyses en fonction du temps ainsi que des analyses comparatives entre les différents territoires et provinces. L'étude a révélé des différences importantes dans les taux généraux de traitement et de mise en accusation d'une province à l'autre et d'une région métropolitaine à l'autre pour la période comprise entre 1996 et 1998. À l'échelle nationale, les taux de traitement et de mise en accusation ont diminué, de 5 % et 4 % respectivement.

Une troisième étude a examiné des données nationales sur les accusations en matière de drogue portées contre des adultes au cours d'une période de 20 ans. L'étude révèle une baisse significative du nombre de mises en accusation – qui est passé d'un peu plus de 53 000 accusations en 1977 à environ 38 000 en 1998. Cette tendance à la baisse semble toutefois s'être stabilisée dans les années 1990. À partir de données provenant du Centre canadien de la statistique juridique, la Division a projeté que les accusations en matière de drogue augmenteraient d'environ 6 % par année au cours de la période de cinq ans se terminant en 2003. Bien que le document lui-même n'aborde pas la question, les statisticiens de la Division ont observé que les augmentations projetées auraient des répercussions importantes sur le ministère de la Justice en fait de croissance de la demande de services de poursuite et en fait de pressions sur les responsables des politiques pour qu'ils s'attaquent au « problème croissant de la drogue ».

2.3.3 Gestion du risque en matière juridique

Les ministères fédéraux, à l'instar de certaines entreprises et d'autres organismes publics, ont mis au point des politiques et des procédures de gestion des risques, avec l'encouragement du Conseil du Trésor. La gestion des risques vise à protéger les biens, les intérêts et les employés du gouvernement, et, partant, à minimiser les risques qui pèsent sur eux. Ces risques comprennent la possibilité que des biens gouvernementaux soient endommagés ou perdus, de même que la possibilité que le gouvernement engage sa responsabilité du fait d'un tiers envers des entités non gouvernementales.

Le ministère de la Justice a entrepris un projet plus général de gestion du risque en matière juridique pour identifier de meilleures façons de gérer les litiges civils et les risques juridiques à l'échelle du gouvernement fédéral. Le projet vise à déterminer la nature et le volume des litiges, à décrire comment les risques sont gérés à l'heure actuelle et à estimer leurs coûts. La Division de la recherche et de la statistique, en réponse à des demandes provenant du Projet de gestion du risque en matière juridique, a enquêté sur les procédures d'« alerte rapide » en matière de gestion des risques et a examiné la faisabilité d'une étude visant à développer une capacité d'analyse de l'environnement qui identifierait les problèmes et les risques critiques en matière de litiges pour le gouvernement fédéral. À ce jour, on a recensé deux rapports d'experts sur la gestion des risques à l'interne, commandés par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le rapport d'étude de faisabilité de la Division, qui fournit des renseignements relatifs à certaines pratiques exemplaires, a conclu que ces rapports d'experts répondaient à la demande du Projet de gestion du risque en matière juridique et qu'aucun travail additionnel n'était requis.

Dans un domaine connexe, la Division a étudié la faisabilité d'une recherche sur les pratiques d'identification des problèmes juridiques et d'intervention au sein des Services juridiques ministériels (SJM), pour identifier les pratiques exemplaires et déterminer si les activités d'identification des problèmes des SJM pourraient contribuer à améliorer les analyses de l'environnement et la gestion du risque en matière juridique au sein du Ministère. Un document de la Division identifie les besoins variés du ministère de la Justice en rapport avec les analyses de l'environnement :

- soutien au travail d'élaboration de politiques là où il y a une longue tradition de recours aux analyses de l'environnement;
- soutien au travail en matière de litige en se concentrant sur les problèmes, déjà du domaine public, relatifs aux aspects particuliers d'une affaire donnée; et,
- soutien aux clients des services juridiques dans des domaines préoccupants qui sont susceptibles de devenir des questions d'intérêt public.

Les statisticiens de la Division ont observé que le travail réalisé dans certains secteurs peut contribuer à l'analyse de l'environnement et à la gestion des problèmes dans d'autres secteurs, ou encore, au sein du Ministère en général. Par exemple, la Division de la recherche et de la statistique pourrait utiliser une banque d'avis juridiques employée comme outil de recherche juridique par les SJM pour identifier les nouveaux problèmes et/ou surveiller les tendances susceptibles de présenter un intérêt pour les autres intervenants au sein du Ministère.

2.4 Projets futurs

Bien que ses produits statistiques soient généralement bien accueillis, la Division s'inquiète de ne pas réaliser le plein potentiel de ses services d'analyse de l'environnement. La Division estime que les activités d'analyse de l'environnement devraient comporter deux volets distincts. Le premier volet consiste à analyser des problèmes déjà identifiés, en utilisant des sources d'accès facile comme les travaux de recherche, les journaux et les sondages. Le deuxième volet consiste à évaluer des questions sociales, économiques et politiques plus générales, de même que les tendances, pour cerner les questions d'actualité qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les « affaires juridiques » du gouvernement.

La majorité des produits d'analyse environnementale de la Division relèvent de la première catégorie; c'est-à-dire qu'ils visent à répondre à des demandes d'information sur des questions spécifiques provenant d'autres intervenants au sein du Ministère. Plus rarement, ces produits résultent d'une évaluation interne faite par la Division de l'utilité possible d'un rapport spécial dans un domaine particulier, ou de l'utilité éventuelle, pour l'élaboration de politiques ou la planification organisationnelle, d'un résumé de renseignements recueillis à d'autres fins. Dans une large mesure, ce genre de travail a un caractère ponctuel et il est réalisé à

l'intérieur de brefs délais par des analystes qui utilisent seulement les sources d'information les plus facilement accessibles. Ceci porte à croire que le processus d'analyse de l'environnement de la Division n'est pas encore arrivé à maturité.

À titre de comparaison, les analyses formelles de l'environnement sont proactives et planifiées et, dans le cadre de ces analyses, la collecte de renseignements utiles est conçue pour fournir aux décideurs une compréhension continue de l'environnement externe de leur organisation et pour les aider en matière de planification stratégique. Les analyses de l'environnement sont censées identifier des tendances scientifiques, techniques, économiques, sociales et politiques pour déterminer si elles représentent des menaces ou des occasions pour l'organisation. Un effort soutenu est aussi essentiel pour permettre à l'exercice de cerner les tendances à long terme. Des excursions ponctuelles dans l'océan de l'information peuvent s'avérer utiles pour composer avec des événements spécifiques ou pour identifier clairement des problèmes, mais elles sont peu susceptibles de produire des connaissances utiles au sujet des courants économiques, politiques, technologiques et sociaux qui influent continuellement sur les organisations. La Division aurait peut-être avantage à songer à réévaluer les besoins de ses clients en matière d'analyses de l'environnement et, au besoin, à se doter d'un processus d'analyse plus formel.

3.0 Thème : Développer une capacité d'évaluation des coûts

3.1 Introduction

Au printemps 2000, la Division de la recherche et de la statistique a commencé à songer à développer une capacité permettant d'estimer les avantages et les coûts des politiques, des litiges et de l'administration de la justice, de même que les coûts de catégories et de types spécifiques de crimes. Cet effort a été motivé par des demandes relatives à ce genre d'information de la part de certains clients ainsi que par une tendance à la prise de décisions fondées sur des preuves au sein du gouvernement fédéral. Dans ce contexte, cela implique de formuler des estimations des coûts qui sont solides tant sur le plan méthodologique que sur le plan économique. Dans l'ensemble, les analyses d'évaluation des coûts sont considérées comme favorisant à la fois l'efficacité et la reddition de comptes.

Les questions d'évaluation des coûts touchent des sujets tels que le coût global de la criminalité au Canada, les coûts économiques du crime organisé ou d'une décision judiciaire en particulier, la rentabilité d'une loi ou d'un train de mesures de prévention de la criminalité, ou encore, la rentabilité des sanctions communautaires par rapport aux peines d'emprisonnement.

Les estimations des coûts doivent tenir compte à la fois des coûts publics et des coûts privés. Les coûts publics comprennent les coûts engagés par le système de justice (salaires et avantages sociaux des policiers, des juges, des avocats, des administrateurs des tribunaux et du personnel des services correctionnels), les coûts en capitaux et les coûts d'exploitation des établissements, les dépenses reliées aux véhicules et aux ordinateurs, etc. Les coûts publics comprennent également les coûts des services fournis par des organismes bénévoles, des organismes sans but lucratif et des organismes bénéficiant d'un financement communautaire.

Les coûts privés comprennent des coûts directs tels que la valeur des biens ou des revenus perdus, les frais juridiques, les frais médicaux et ceux afférents aux soins de santé mentale, les coûts d'assurances et les salaires perdus. Les coûts indirects ou *intangibles* comprennent la douleur, la souffrance et la perte de qualité de vie subies par les victimes de la criminalité, de même que les répercussions économiques sur les communautés et les entreprises (p. ex., celles résultant d'une baisse de productivité).

Peu de sources de données fournissent des renseignements détaillés sur les coûts publics des services de justice, et presque aucune source ne fournit de renseignements sur les coûts privés de la criminalité et des litiges civils. Les chercheurs doivent donc extrapoler des renseignements relatifs à l'évaluation des coûts à partir d'autres sources de données. Les travaux de la Division en vue de développer la capacité de réaliser des analyses coûts-avantages ont commencé par des consultations et des discussions internes, qui ont mené aux observations suivantes :

- pour pouvoir répondre à des questions d'évaluation des coûts, il faut disposer d'outils et de concepts économiques et analytiques qui ne sont pas largement répandus au sein des ministères et des organismes fédéraux ayant des responsabilités se rapportant à la justice;
- il faut parvenir à un certain consensus quant aux questions clés en matière d'évaluation des coûts, de même qu'en ce qui a trait aux prémisses méthodologiques et aux prémisses en termes de valeur qui entrent en jeu lorsque l'on répond à ces questions; et,
- les données nécessaires aux analyses coûts-avantages sont rarement facilement accessibles.

3.2 Documents examinés

En ayant notamment ces considérations à l'esprit, la Division a entrepris d'identifier les types d'analyses d'évaluation des coûts qui répondraient aux besoins du Ministère. Trois rapports, produits par des universitaires ayant de l'expérience en matière d'analyses d'évaluation des coûts et dans des domaines connexes, ont contribué à donner une idée de ce que le Ministère peut réaliser dans ce domaine. Ces rapports sont les suivants :

- EASTON, S. T. et N. VELDHUIS, *The Size of the Underground Economy: A Review of Estimates*, 2001.
- LEUNG, A., *Understanding Social Costs of Crime through Costing Analysis*, 2001.

- LIPPERT, O., *Report to the Department of Justice on the Seminar « Costing Justice Policy: Methodology and Means ».* Actes du séminaire du ministère de la Justice sur l'évaluation des coûts des politiques en matière de justice, 2000.

3.3 Leçons apprises

3.3.1 Questions d'évaluation des coûts

Leung opère une distinction entre les analyses coûts-avantages et les analyses de rentabilité. Il indique que les analyses coûts-avantages, qui visent à établir un ratio à partir de l'ensemble des coûts et de l'ensemble des avantages exprimés en argent, conviennent mieux aux études qui ont une échelle et une portée restreintes (p. ex., les évaluations des programmes de prévention de la criminalité). Les études de rentabilité, qui exigent seulement une comptabilisation des coûts, tandis que les avantages sont exprimés sous forme de dénominateurs communs tels que des crimes comparables, des dommages comparables et le nombre d'années de vie perdues, conviennent mieux aux questions à caractère général (p. ex., l'évaluation du coût social global de la criminalité).

L'étude de Leung décrit également une série de concepts méthodologiques (coûts marginaux, coûts fixes et coûts d'option; actualisation; et analyse de sensibilité) pour déterminer si les extrants et les implications sur le plan des politiques demeurent les mêmes dans des contextes géographiques, économiques et politiques différents. Son étude illustre également dans quelle mesure de nombreuses études ont été réalisées à partir de données incomplètes, et il souligne la nécessité pour le ministère de la Justice de travailler avec plusieurs ministères fédéraux et provinciaux, de même qu'avec des organismes du secteur privé (p. ex., des associations d'assureurs), pour identifier les sources de données existantes et constituer de nouvelles bases de données afin de combler les lacunes en matière d'information.

La Division a organisé un séminaire sur l'évaluation des coûts auquel ont participé Owen Lippert, de l'Institut Fraser, Paul et Patricia Brantingham et Stephen Easton, de l'Université Simon Fraser, Gloria Laycock, du *Home Office* (Ministère de l'Intérieur) britannique [également chercheuse attachée au *US National Institute of Justice* (Institut national de la justice des États-Unis)], et Paul Reed, de Statistique Canada. Les participants en sont venus à la conclusion générale que l'évaluation des coûts de la criminalité et des options stratégiques en matière de justice, en dépit des difficultés méthodologiques, des défis politiques et des problèmes de données, constitue un travail important que le gouvernement fédéral devrait réaliser en collaboration avec les provinces. Bien que les participants se soient montrés généralement favorables à ce que le ministère développe une capacité d'évaluation des coûts, ils ont formulé plusieurs mises en garde. Gloria Laycock, par exemple, a souligné que ce type d'activité pouvait se révéler passablement dispendieux, comme ce fut le cas de l'évaluation de la rentabilité du volet du programme britannique de réduction de la criminalité touchant le cambriolage, qui a coûté plus de six millions de dollars. Elle a ajouté que, du fait des contraintes en matière de données et des difficultés méthodologiques qui se présentent lorsque l'on tente de mesurer les « avantages », on n'obtient rarement plus que des résultats approximatifs.

3.3.2 L'économie souterraine

Le Ministère a commandé l'étude d'Easton et Veldhuis pour examiner les répercussions économiques du crime organisé. Cette étude a passé en revue les tentatives d'estimer la valeur économique de l'économie souterraine comme moyen d'évaluer les coûts des transactions clandestines. Les auteurs décrivent huit techniques générales employées pour estime l'ampleur des économies souterraines dans le monde, et ils concluent que les différentes méthodes produisent des résultats très différents. Selon la méthode retenue, les estimations de la taille de l'économie souterraine au Canada pour la période comprise entre 1981 et 1985 allaient de 1,3 % (méthode par sondages) à 15,4 % (modèle économétrique) du PIB. Les auteurs ajoutent que les différentes approches produisent des tendances différentes, certaines indiquant une croissance de l'économie souterraine tandis que d'autres indiquent une stabilité ou un déclin. Les auteurs concluent qu'il y a peu d'indices qui permettent d'affirmer la supériorité de l'une ou l'autre des méthodes ou l'existence de critères universels pour évaluer les différentes approches.

Le rapport aborde également des questions conceptuelles relatives à l'économie souterraine, telles que la mesure d'activités qui sont licites mais contrôlées par des criminels (p. ex., la collecte de déchets). Ces activités sont incluses dans le PIB, mais les recettes qu'elles génèrent retournent à la fois à l'employé légitime et, dans certains cas, au propriétaire criminel. Font-elles parties de l'économie « souterraine »? C'est peut-être le cas de certains aspects de leurs entreprises, mais le contrôle par des criminels ne constitue pas *comme tel* une activité de l'économie souterraine.

Une deuxième préoccupation concerne les profits accumulés provenant d'activités criminelles passées. Existe-t-il un « empire » de fonds illégaux, et comment devrait-on l'aborder par rapport à la richesse et aux ressources du reste de la société? À l'heure actuelle, il est peu pratique de vérifier les mouvements de capitaux provenant d'éléments criminels en mesurant les flux de capitaux dans les comptes nationaux. Les mouvements de capitaux sont massifs. Même l'estimation la plus pessimiste (c.-à-d., la plus généreuse) de l'économie souterraine et de l'ampleur du crime organisé sont peu susceptibles d'indiquer un impact mesurable sur les mouvements de capitaux qui puisse se distinguer d'une manière ou d'une autre des autres transactions. Il y a peu de documentation spécialisée sur ce sujet. Il se peut bien que les responsables de l'application de la loi aient des idées sur les mouvements transfrontaliers de fonds, mais la documentation spécialisée ne révèle aucune technique statistique généralement admise qui permette d'élucider les rapports entre l'économie souterraine et les mouvements de capitaux au niveau national.

3.4 Projets futurs

Les rapports commandés et les consultations d'experts sur les analyses d'évaluation des coûts étayent l'idée selon laquelle le ministère de la Justice devrait avoir la capacité d'évaluer les coûts de la criminalité et d'autres questions concernant la justice ainsi que la capacité d'utiliser cette information aux fins d'analyses coûts-avantages et d'analyses de rentabilité. Cependant, tous ne sont pas en faveur d'une stratégie aussi ambitieuse que celle adoptée au Royaume-Uni. Un comité d'experts sur les nouvelles tendances en matière de criminalité, établi par la Division, a averti que les analyses d'évaluation des coûts devraient éviter la recherche d'un chiffre global magique, étant donné que les chiffres de ce genre procurent peu d'avantages concrets et peuvent s'avérer trompeurs ou même frauduleux. Le danger tient au fait que, une fois que ces chiffres sont utilisés, ils entrent dans le domaine public et deviennent ce qu'un des membres du comité a appelé des « faits par répétition ».

Un exercice potentiellement utile en vue de donner suite aux demandes de réponses immédiates (p. ex., estimations des coûts globaux du crime organisé) consisterait à dresser un inventaire des « chiffres magiques » et des critiques à leur sujet. De cette façon, lorsque les politiciens, la police ou les médias lancent un chiffre au ministère de la Justice, ce dernier pourrait y répondre de façon éclairée. Mieux encore, il serait peut-être possible de produire un inventaire de « contre-chiffres » à partir de ceux qui existent déjà.

Le comité a soutenu que l'analyse coûts-avantages ne devrait pas être appliquée aux politiques de contrôle de la criminalité. Bien qu'une étude des coûts et des avantages, lorsqu'elle est bien faite, puisse produire un document aux allures impressionnantes, les prémisses qui sous-tendent de telles études ne résistent pas à une analyse sérieuse. Les décisions relatives aux paramètres des modèles d'évaluation des coûts sont arbitraires. En conséquence, une analyse des coûts et des avantages peut produire à peu près n'importe quel résultat désiré tout en créant l'illusion de la certitude scientifique.

Les rapports sur l'évaluation des coûts qui ont été examinés ici indiquent que le Ministère, lorsqu'il développera une capacité d'évaluation des coûts, devra procéder en étant pleinement conscient des préoccupations concernant l'utilité et l'application des calculs de coûts globaux et des analyses coûts-avantages ainsi que de la complexité des méthodologies disponibles et des limitations en matière de données. Au delà de ces avertissements, l'on s'entend pour dire que le Ministère devrait prendre des mesures concrètes pour se doter d'une capacité d'évaluation des coûts.

En se fondant sur le séminaire et sur sa propre analyse, Owen Lippert a recommandé une stratégie pluriannuelle pour le développement d'une capacité d'évaluation des coûts au sein du ministère de la Justice. Son plan de travail, au moins dans ses phases préliminaires, fournit un point de départ raisonnable pour le Ministère et la Division de la recherche et de la statistique, pourvu que soient faits les préparatifs appropriés.

L'on pourrait notamment envisager les initiatives et les projets de recherche suivants :

- enquête auprès d'experts pour connaître leurs opinions quant aux méthodes de recherche et aux sources de données recommandées;
- consultations internes pour évaluer l'intérêt à recourir aux analyses d'évaluation des coûts dans différents domaines de responsabilité, notamment les politiques en matière de droit pénal, les programmes, les politiques en matière de droit civil, les litiges, les poursuites et les services juridiques, de même que des consultations avec des organismes de recherche publics et privés ayant une expérience en matière d'« évaluation des coûts »;
- mise sur pied d'un comité consultatif informel sur les statistiques en matière de justice, regroupant des membres

d'organismes fédéraux, provinciaux, universitaires et privés qui recueillent des données statistiques et financières pertinentes;
- rédaction d'un rapport de recherche sur les implications éthiques, juridiques et politiques des estimations des coûts de la criminalité et de la victimisation; et,
- élaboration d'un protocole de recherche pour les projets pilotes d'analyse d'évaluation des coûts qui comporterait : i) des options de recherche en matière d'évaluation des coûts et les coûts de ces options; ii) une stratégie en vue de combler les lacunes en matière de données; iii) un plan de travail prévoyant notamment des consultations avec d'autres intéressés; iv) un échéancier de travail et de publication; et, v) une stratégie de communications.

4.0 Thème : La violence familiale

4.1 Introduction

La violence familiale et la violence à l'endroit des femmes sont deux thèmes importants dans le domaine des politiques sociales depuis deux décennies. Au cours des trois dernières années, la Division de la recherche et de la statistique (Équipe de la famille, des enfants et des adolescents) a commandé une série d'études sur la violence contre l'épouse et sur les agressions sexuelles. Plusieurs de ces études concernaient la violence contre l'épouse en milieu rural; plus précisément, dans six collectivités rurales de l'Ontario et deux collectivités rurales de la Colombie-Britannique. Une étude de suivi évalue les méthodes de recherche employées dans le cadre de l'*Ontario Rural Woman Abuse Study* (*ORWAS*, Étude ontarienne sur les mauvais traitements infligés aux femmes en milieu rural). En outre, une étude critique de l'ensemble du projet relatif à la violence contre les femmes en milieu rural a été commandée auprès d'une universitaire féministe bien en vue.

Deux autres études traitent des mesures législatives et des réactions du système de justice face à la violence conjugale. Il y a aussi une étude sur les femmes ayant survécu à une agression sexuelle qui examine les éléments dont elles ont tenu compte pour décider de porter plainte ou non, leur expérience du système judiciaire, de même que des questions touchant la divulgation des dossiers personnels (p. ex., dossiers médicaux, dossiers de counselling) à des avocats de la défense et à d'autres intervenants du système de justice. Une autre étude financée par le ministère de la Justice établit un profil statistique de la violence familiale au Canada, notamment la violence à l'endroit de l'épouse, la violence et les mauvais traitements à l'endroit des personnes âgées, la violence contre les enfants et les adolescents et l'homicide intrafamilial. Enfin, une dernière étude consiste en une analyse documentaire qui évalue dans quelle mesure la prostitution chez les jeunes est reliée à des mauvais traitements sexuels, physiques et émotionnels subis de la part de membres de leur famille.

4.2 Documents examinés

La présente section s'inspire des documents suivants :

- BERTRAND, M., *Une critique du projet* ORWAS *et des rapports de la Colombie-Britannique*, sans date.
- BIESENTHAL, L. et coll., *The Ontario Rural Woman Abuse Study: Final Report*, 2000.
- BITTLE, S., *La prostitution chez les jeunes et ses rapports avec la violence intrafamiliale*, 1999.
- BROWN, T., *Charging and Prosecution Policies in Cases of Spousal Assault: a Synthesis of Research, Academic, and Judicial Responses*, 2000.
- HATTEM, T., *Enquête auprès des femmes qui ont survécu à une agression sexuelle*, 2000.
- JIWANI, Y., S. MOORE et P. KACHUK, *Femmes en milieu rural : Étude de deux collectivités rurales en Colombie-Britannique*, 1998.
- NELDER, M. et S. SNELLING, *Paroles de femmes : La valeur de la recherche communautaire sur la violence faite aux femmes*, 2000.
- PRAIRIE RESEARCH ASSOCIATES INC., *Étude complémentaire de la loi sur l'aide aux victimes de violence familiale en Saskatchewan*, 1999.
- STATISTIQUE CANADA, *La violence familiale au Canada : un profil statistique – 2000*, 2000.

4.3 Leçons apprises

4.3.1 La violence familiale mise en contexte : un profil statistique

L'Enquête sociale générale (« ESG ») de 1999 a estimé que 7 % des Canadiens qui étaient mariés ou qui vivaient en union de fait avaient vécu une forme ou une autre de violence au cours des cinq dernières années. Bien que les taux de victimisation soient similaires chez les femmes et les hommes, les femmes étaient plus susceptibles de déclarer avoir subi des formes plus

graves de violence, comme avoir été battues, étranglées ou menacées au moyen d'une arme. Les femmes étaient également plus susceptibles de déclarer qu'elles avaient été victimisées à répétition et avaient requis des soins médicaux ou avaient subi des blessures à cause de la violence conjugale. En outre, les femmes étaient plus susceptibles d'affirmer qu'elles craignaient pour leur vie et qu'elles subissaient des conséquences émotionnelles du fait de la violence conjugale. Environ un demi million d'enfants ont été témoins d'une agression à l'endroit d'un de leurs parents au cours de la période de cinq ans visée par l'ESG, ce qui fait craindre qu'un grand nombre d'enfants canadiens soient exposés à des risques plus grands d'agression ou de victimisation. Les jeunes, les personnes à revenu plus faible et celles dont le conjoint a une forte consommation d'alcool étaient plus susceptibles de subir des actes de violence conjugale que les personnes des autres groupes. Une comparaison de l'ESG de 1999 avec l'Enquête sur la violence envers les femmes (1993) semble indiquer un léger déclin des agressions contre les épouses, quoique les chiffres officiels tirés du Programme de déclaration uniforme de la criminalité (DUC-II) indiquent une légère augmentation générale des agressions conjugales entre 1995 et 1999.

Évidemment, la violence familiale ne se limite pas à la violence à l'endroit de l'épouse. Bien que les adultes de 65 ans et plus soient plus susceptibles d'être victimes de violence aux mains d'un étranger que d'un membre de la famille ou d'une connaissance, les agressions perpétrées par des membres de la famille sont plus susceptibles de l'être par des enfants adultes et des conjoints. Cependant, les mauvais traitements de nature émotionnelle ou financière à l'endroit des personnes âgées sont beaucoup plus fréquents que les agressions physiques ou sexuelles.

En 1999, les enfants et les jeunes de moins de 18 ans comptaient pour 60 % de toutes les victimes d'agressions sexuelles et pour 20 % de toutes les victimes d'agressions physiques signalées à la police dans le cadre de l'UDC-II. Ils étaient plus susceptibles d'être victimisés par des connaissances, puis par des membres de leur famille et, enfin, par des étrangers. Parmi les membres de la famille, ce sont les parents qui étaient le plus susceptibles de perpétrer des agressions physiques et sexuelles contre les enfants et les jeunes.

La manifestation la plus extrême de la violence familiale est l'homicide. L'Enquête sur les homicides de Statistique Canada indique qu'au cours des 20 dernières années, un tiers des victimes d'homicide avaient des liens de parenté avec leur tueur. Le taux d'homicide conjugal a diminué au Canada au cours des 20 dernières années. Les femmes couraient plus de trois fois plus de risques que les hommes d'être victimes d'un homicide conjugal. Les individus des deux sexes âgés de moins de 25 ans étaient les plus à risque. L'âge était également un facteur dans le cas des enfants tués par leurs parents. La majorité de ces victimes avaient trois ans ou moins.

4.3.2 Les caractéristiques des mauvais traitements infligés à l'épouse dans les collectivités rurales

Les mauvais traitements infligés à l'épouse dans des régions urbaines et rurales ont plusieurs caractéristiques communes, mais leurs conséquences sont plus prononcées dans des petites collectivités reculées. Divers aspects de ces collectivités font qu'il est plus difficile pour les femmes de quitter des situations où il y a mauvais traitements. Les femmes qui vivent des mauvais traitements en milieu rural sont confrontées à certaines des difficultés suivantes :

Les attitudes patriarcales favorisant la domination masculine à la maison et incitant les femmes à se taire et à rester au nom de la famille sont particulièrement répandues dans les régions rurales. Les femmes sont fréquemment blâmées pour les mauvais traitement qu'elles subissent, et elles sont parfois frappées d'ostracisme. La dénégation de la part de la communauté est courante – bien souvent, les gens ne veulent pas s'en mêler. La dénégation peut être amplifiée lorsque l'agresseur est un membre respecté de la communauté. Il y a également une éthique de l'autosuffisance dans les régions rurales qui décourage les femmes victimes de mauvais traitements de chercher de l'assistance, sociale ou autre. Ce genre d'assistance est souvent nécessaire pour pouvoir quitter une situation où il y a mauvais traitements.

L'isolement personnel découlant des mauvais traitements est aggravé dans les régions rurales par les longues distances qui séparent les foyers et les collectivités, le manque de moyens de transport publics, le manque de services sociaux ou de refuges et d'information à leur sujet, le faible niveau de protection policière, les attitudes rigides et les commérages.

L'exploitation financière a des conséquences plus désastreuses étant donné qu'il y a moins d'occasions d'emploi pour les femmes dans les régions rurales, de même que des occasions limitées en matière d'éducation et de formation.

Les systèmes de soutien institutionnel peuvent être sérieusement limités. Les services de santé mentale font défaut dans beaucoup de petites collectivités, le

personnel médical peut se révéler insensible, et il ignore souvent quelles ressources sont disponibles. Les médecins sont souvent les premiers professionnels à être mis au courant des mauvais traitements. Les policiers et le personnel des écoles peuvent se révéler insensibles. Le système de justice méconnaît fréquemment les besoins des femmes victimes de mauvais traitements. Les services sont souvent très mal coordonnés.

Le manque d'anonymat dans les régions rurales dissuade les femmes de chercher de l'aide. Il peut arriver qu'une femme agressée hésite à chercher à obtenir des soins médicaux, par exemple, parce qu'elle connaît des membres du personnel de l'établissement de soins, ou encore, parce que certains d'entre eux ont des liens de parenté avec l'agresseur.

La peur peut être plus grande dans des communautés rurales en raison de la présence fréquente d'armes à feu et de l'absence d'accès facile à des services d'urgence. Il y a moins de lieux sûrs où les femmes peuvent se réfugier. La petite taille de ces collectivités et le manque d'anonymat qui les caractérise facilitent le harcèlement.

Le projet ***ORWAS*** a mis en lumière le rôle des enfants comme motivation à la fois pour rester, puis pour quitter des relations où il y a violence, étant donné que les femmes se préoccupaient des répercussions de la violence conjugale sur leur progéniture. Lorsque des enfants sont témoins de mauvais traitements de ce genre, il peut s'ensuivre une fugue et éventuellement une implication dans la prostitution. Une analyse documentaire sur la prostitution chez les jeunes a révélé que les preuves sont quelque peu contradictoires en ce qui a trait au rapport entre la violence familiale (violence sexuelle ou physique ou toxicomanie) et la prostitution ultérieure.

4.3.3 Signalement d'incidents violents à la police

Une comparaison entre l'ESG de 1999 et l'Enquête sur la violence envers les femmes de 1993 indique que les femmes victimes de violence sont peut-être un peu moins réticentes que dans le passé à signaler des incidents à la police. Malgré cela, les femmes des régions rurales qui ont subi des mauvais traitements, de même que les survivantes d'agressions sexuelles, ont une opinion passablement négative de la manière dont le système de justice traite les victimes en général.

Parmi les principales raisons évoquées par les survivantes d'agressions sexuelles comme motivation pour signaler des crimes, on compte le désir d'exposer ou de punir l'agresseur, de se protéger elles-mêmes ou de protéger d'autres personnes (frères ou sœurs, enfants ou d'autres femmes) contre les mauvais traitements, favoriser leur guérison, ou encore, l'encouragement et le soutien d'autres personnes.

Plusieurs des raisons qui ont amené des victimes à ne pas dénoncer les mauvais traitements dont elles étaient l'objet tournent autour de la peur du système de justice. En raison de leur propres expériences négatives ou de celles d'autres femmes qu'elles connaissaient, les survivantes d'agressions conjugales et d'agressions sexuelles craignaient de ne pas être crues ou de ne pas être prises au sérieux par la police ou par les tribunaux. Ces femmes ont affirmé que cette préoccupation était particulièrement prononcée lorsque l'agresseur était un membre important ou influent de leur communauté. Les survivantes d'agressions sexuelles craignaient également les répercussions de la révélation de l'agression sur leur famille et leurs connaissances. En outre, elles craignaient que leurs dossiers de counselling et autres dossiers confidentiels ne soient révélés à l'agresseur ou à d'autres personnes au cours des procédures pénales, plaçant ainsi leur vie personnelle sous un microscope. D'autres femmes sont demeurées silencieuses de peur que l'agresseur ne s'en prenne à elles ou à d'autres membres de leur famille.

4.3.4 Le système de justice pénale vu par les survivantes

De nombreuses survivantes de mauvais traitements conjugaux et d'agressions sexuelles avaient une opinion peu reluisante du système de justice. Les policiers sont souvent lents à réagir, ils manquent de sensibilité, et ils sont souvent portés à invalider les expériences des victimes. Les ordonnances d'interdiction de communiquer / engagements de ne pas troubler l'ordre public ainsi que leur application sont souvent vus d'un œil cynique. Les politiques de mise en accusation obligatoire ne sont pas appliquées uniformément. Les tribunaux sont également perçus comme banalisant souvent les mauvais traitements contre les femmes. Les survivantes d'agressions sexuelles qui espéraient que leurs expériences seraient entendues ont souvent été déçues parce que les tribunaux ont imposé des restrictions sur ce qu'elles pouvaient dire. Celles qui souhaitaient confronter leur agresseur aux conséquences de ses actions ont appris qu'elles ne pouvaient pas le faire. Les femmes qui avaient fait l'expérience du processus de justice pénale l'ont décrit comme froid, insensible et peu favorable à la guérison. Certaines survivantes de la violence conjugale et d'agressions sexuelles considèrent que les peines imposées aux agresseurs sont trop clémentes et ne

valent pas le prix personnel qu'elles ont payé en venant de l'avant et en témoignant. En outre, dans les régions rurales, les petits palais de justice facilitent l'intimidation des femmes agressées, et les services juridiques étaient considérés inadéquats.

4.3.5 Mise en accusation et poursuite obligatoires

Un débat fait rage chez les universitaires et les groupes de défense des victimes ainsi qu'au sein de la magistrature quant aux avantages de la mise en accusation et de la poursuite obligatoires des auteurs d'agressions conjugales. Certains soutiennent que la mise en accusation et la poursuite obligatoires écartent les victimes du pouvoir en les privant du droit de choisir de porter ou non des accusations et en les forçant à témoigner contre leur gré. Les tenants de cette position soutiennent que cette approche victimise les femmes à nouveau et que les témoignages forcés peuvent se révéler moins fiables étant donné que les victimes sont susceptibles de mentir ou de se rétracter. Les partisans des politiques de mise en accusation et de poursuite obligatoires soutiennent que, bien qu'elles soient imparfaites, ces politiques valident la situation de la victime et offrent une protection aux femmes en général puisqu'elles encouragent les victimes à dénoncer les mauvais traitements et que des conséquences s'ensuivent pour les agresseurs. Les évaluations des effets des politiques de mise en accusation obligatoire sont mitigées quant à leurs répercussions sur les incidents violents subséquents.

Les victimes tendent à se montrer favorables à la mise en accusation obligatoire, étant donné qu'elle valide leur expérience, qu'elle fait cesser immédiatement la violence et qu'elle envoie un message clair à l'agresseur quant au caractère inacceptable de sa conduite. Dans l'ensemble, les victimes sont beaucoup plus ambivalentes quant aux poursuites obligatoires; elles favorisent une approche plus souple. Plusieurs préfèrent qu'ils n'y ait pas de poursuites parce qu'elles cherchent à se réconcilier avec leur conjoint, elles craignent des représailles dans l'attente du procès, elles dépendent financièrement de leur conjoint et elles se sentent paralysées par leur perte de contrôle sur le traitement de leur cas ainsi que par le processus de poursuite lui-même (p. ex., ajournements, manque d'information au sujet de l'évolution de l'affaire). De nombreuses victimes semblent utiliser le système de justice comme mesure d'intervention immédiate permettant de gérer la violence, pour ensuite se désengager du système une fois que leur objectif a été atteint.

Une étude menée en Saskatchewan a évalué l'efficacité des ordonnances d'intervention d'urgence, qui visent à assurer une protection immédiate et à cours terme aux victimes de violence familiale. L'utilisation de ces ordonnances est de plus en plus fréquente en Saskatchewan, et elles sont émises dans la majorité des cas où elles sont demandées. Elles peuvent servir de complément à des procédures pénales, et elles sont considérées par les intervenants auprès des victimes et par les juges de paix comme un moyen efficace d'aider les victimes de violence familiale. En plus de protéger les victimes, elles permettent aux victimes de violence conjugale et à leurs enfants de demeurer dans leur communauté tout en soulignant le caractère inacceptable de la violence conjugale.

4.3.6 Les services qui sont vus d'un bon œil par les victimes

Certaines survivantes d'agressions sexuelles estimaient que l'ensemble du système de justice pénal devrait être révisé et qu'il y avait peu d'avantages pour les femmes à dénoncer des actes de violence à leur endroit. D'autres victimes estimaient qu'elles avaient grandement profité du soutien émotionnel reçu de la part d'autres femmes qui avaient subi des actes de violence. Les victimes d'agressions conjugales, en particulier, ont mentionné les maisons de transition, les centres pour femmes, les programmes de sensibilisation communautaire et les services d'assistance aux victimes comme étant bénéfiques à plusieurs égards. Les refuges, par exemple, ont été décrits comme des lieux sûrs où les femmes victimes d'agressions pouvaient être entendues et où leurs expériences pouvaient être validées. Ils offrent également de l'aide pour accéder à d'autres services, tels que des services juridiques, de l'aide sociale et de l'aide en matière de logement. En outre, les refuges fournissent des services de counselling et de l'information au sujet des mauvais traitements, de même que des services de représentation et d'assistance judiciaire.

4.3.7 Le processus de recherche adopté dans le cadre de l'*ORWAS*

Les méthodes de recherche employées dans le cadre l'*Ontario Rural Woman Abuse Study* (étude ontarienne sur les mauvais traitements infligés aux femmes en milieu rural) ont elles-mêmes fait l'objet d'une étude distincte. Les survivantes des six collectivités rurales, de même que les chercheurs communautaires et les chefs de projet, ont été interviewés en rapport avec le processus de recherche – un processus axé sur une approche concertée et communautaire faisant appel à des entretiens non directifs. Les responsables de l'étude

ont également organisé des groupes de discussion regroupant des prestataires de services locaux et des membres et des dirigeants des collectivités.

Plusieurs des survivantes ont été interviewées chez elles, et elles estimaient qu'il était important d'avoir un contact personnel avec un intervieweur sensible dans un environnement familier. Le formule non directive, la sensibilité des chercheurs et l'occasion donnée aux femmes de commenter les transcriptions et l'ébauche de rapport ont conféré au processus de recherche un caractère habilitant et ont favorisé la divulgation. L'enrôlement des survivantes à titre de participantes au projet a semblé renforcer leur confiance dans leur capacité de contribuer aux connaissances relatives aux mauvais traitements infligés aux épouses. La méthodologie a permis de faire entendre les voix et les expériences des femmes.

Le recours à des chercheurs qui connaissaient les communautés étudiées semblait essentiel, étant donné qu'ils possédaient des connaissances importantes sur chaque collectivité. Les chercheurs communautaires ont trouvé les entrevues et la lecture des transcriptions éprouvantes sur le plan émotionnel, ce qui a mis en relief la nécessité de fournir une formation sur les méthodes de gestion du traumatisme par ricochet. Ces chercheurs ont affirmé que leur expérience leur avait ouvert de nouvelles perspectives sur les mauvais traitements infligés aux femmes. Les chercheurs communautaires et les chefs de projet ont trouvé que le moral et l'engagement avaient été renforcés par les liens tissés au cours des réunions et des séances de formation. Les chefs de projet de Justice Canada ont également trouvé que l'approche concertée en matière de recherche les avait sensibilisés davantage à la violence conjugale, accentuant chez eux le sentiment de la nécessité d'agir.

L'étude a identifié certains avantages liés à un partenariat de collaboration entre le gouvernement et la collectivité. Entre autre avantages, une telle approche permet de repérer des membres de la collectivité qui sont difficiles à joindre, comme les victimes de violence conjugale, et de les interroger au sujet de leurs opinions et de leurs expériences. L'occasion offerte aux survivantes de commenter les ébauches de rapports a validé leurs expériences. Une des préoccupations que soulève un tel partenariat tient au fait qu'une plus grande participation de ceux que l'on désigne habituellement comme les « sujets de la recherche » fait naître des espoirs de changements dans les politiques et exacerbe encore davantage le cynisme lorsque aucun changement concret ne survient immédiatement.

Les chercheurs communautaires ont souligné les avantages liés au fait de connaître la communauté et d'y être connu, tant en ce qui a trait au recrutement de participantes qu'au rapport avec les survivantes. Ils ont trouvé important que les personnes qui connaissent bien la vie en milieu rural jouent un rôle clé dans la conception et la réalisation de la recherche. La méthodologie concertée et communautaire a contribué à développer les compétences des membres de la communauté, elle a favorisé la sensibilisation au problème de la violence conjugale et elle a inculqué un plus grand sens de responsabilité quant au changement.

4.4 Projets futurs

La Division de la recherche et de la statistique tire profit des projets mentionnés ci-dessus de plusieurs façons. Le projet *ORWAS* a adopté une approche novatrice, et l'on a pris des mesures en vue de publier et de diffuser auprès d'un vaste public les rapports sous forme de recueil et en présentant l'étude lors de conférences, telles que les réunions annuelles de l'*American Society of Criminology* (Association américaine de criminologie) à l'automne 2001. Un autre résultat de l'*ORWAS* a été un rapport documentant et évaluant les méthodes de recherche employées. D'autres projets de recherche au ministère de la Justice ont adopté les principes et les méthodes de l'*ORWAS*.

Le Manuel sur les agressions sexuelles est en train d'être mis à jour pour tenir compte des recherches antérieures (p. ex., l'étude sur les survivantes d'agressions sexuelles) soulignant que cette tâche était une priorité pour les femmes susceptibles d'être victimes de cette forme de violence.

Des recherches antérieures, y compris l'*ORWAS*, ont identifié la violence postérieure à la séparation et les enfants témoins d'actes de violence comme deux domaines qui devraient être étudiés plus à fond. Le ministère de la Justice a entrepris des projets dans ces deux domaines, notamment à partir des données de la dernière Enquête sociale générale (1999).

On compte, parmi les projets futurs, une étude sur la victimisation physique et sexuelle des enfants ainsi que d'éventuelles études sur les victimes de harcèlement criminel et sur les mauvais traitements infligés aux personnes âgées.

Les rapports évoqués ci-dessus contiennent une longue liste de recommandations en vue d'améliorer les réactions de la communauté, du système de justice et des individus face aux mauvais traitements infligés aux

conjointes et face aux agressions sexuelles. Ces recommandations sont beaucoup trop nombreuses pour être présentées ici individuellement; toutefois, elles peuvent être regroupées selon les catégories suivantes.

Il faut accroître la sensibilisation à l'égard des mauvais traitements et des services offerts aux survivantes et modifier les attitudes à l'égard des mauvais traitements infligés aux femmes et à l'égard des femmes en général par le biais de programmes d'éducation publique et de changements dans la socialisation masculine.

Le système de justice doit se montrer plus sensible aux besoins des survivantes, et il doit arrêter d'accuser les femmes victimes de mauvais traitements; les intervenants du système de justice doivent recevoir plus de formation pour apprendre à composer avec la violence contre les femmes; les ordonnances d'interdiction de communiquer et les engagements de ne pas troubler l'ordre public doivent être appliqués plus vigoureusement; les survivantes doivent prendre une part plus grande aux décisions clés qui les touchent dans le cadre des procédures judiciaires contre leur agresseur; les agresseurs doivent être tenus de rendre des comptes au sujet de leur comportement; et, il conviendrait de se pencher sérieusement sur le traitement des agresseurs.

Il y aurait lieu d'améliorer et de mieux coordonner les mesures d'intervention d'urgence visant à protéger les femmes victimes de mauvais traitements à court terme et les services sociaux et juridiques destinés à les aider à long terme. Les refuges, en particulier, jouent un rôle essentiel pour faciliter la transition des femmes qui réussissent à se dégager de situations où il y a violence.

Il faut encourager et aider les femmes engagées dans des relations où il y a violence à identifier le comportement comme répréhensible, et elles devraient élaborer des mesures de sécurité et développer des réseaux de soutien, prendre conscience des services disponibles dans leur collectivité et ne pas laisser perdurer des relations où il y a violence au nom de leurs enfants.

Les professionnels de la santé doivent être mieux formés en matière de mauvais traitements, et les médecins doivent prendre conscience du rôle clé qu'ils jouent dans l'identification des mauvais traitements et dans l'aiguillage et le traitement des patients. Il faut rendre les services de santé mentale plus accessibles aux habitants des régions rurales.

Pour mieux comprendre la violence familiale, ou encore, pour mieux y réagir, l'on pourrait notamment envisager les projets suivants :

- Un énoncé de politique sur les façons de composer avec les facteurs de risque et d'atténuer les conséquences des mauvais traitements à l'endroit des conjointes dans les régions rurales. Comment composer avec les attitudes de la collectivité, l'isolement social, la dépendance financière et les autres facteurs qui se sont révélés, à la fois dans l'étude ontarienne et dans celle de la Colombie-Britannique, étroitement associés aux mauvais traitements? Comment pourrait-on améliorer la prestation de services dans ce domaine?
- Des études plus poussées (basées sur l'ESG, les données de l'agence et d'autres sources) en vue d'identifier les facteurs de risque reliés à la violence conjugale et d'évaluer l'utilité de variables telles que l'âge, la classe sociale et l'alcoolisme pour établir des prédictions.
- Une étude empirique examinant les tendances en matière de violence conjugale. L'ESG indique que sa fréquence a diminué au cours des dernières années, tandis que les données du DUC indiquent le contraire. Il faudra élucider cette contradiction entre ces deux sources de données.
- Une étude expliquant le déclin à long terme de la fréquence des homicides intrafamiliaux. Ce phénomène résulte-t-il de l'éclatement plus fréquent des familles, d'une plus grande facilité à divorcer, de meilleurs services de santé mentale ou d'autres facteurs?
- Une analyse documentaire et une étude empirique identifiant les facteurs de risque sous-jacents au meurtre d'enfants de moins de trois ans. L'Enquête sur les homicides a démontré que, chez les enfants, ceux appartenant à cette tranche d'âge sont de loin les plus vulnérables.
- Une étude portant sur les mauvais traitements physiques et psychologiques infligés aux personnes âgées qui ferait fond sur l'ESG, mais qui serait plus qualitative et plus approfondie.
- Une étude sur la prostitution chez les jeunes, faisant fond sur l'analyse documentaire et examinant le rapport éventuel entre les agressions physiques et sexuelles durant l'enfance et la prostitution ultérieure. Une telle étude pourrait préciser l'importance de facteurs

reliés à la situation (difficultés financières, influences négatives sur les jeunes de la rue) par rapport aux facteurs reliés à la famille.

- Une étude portant sur les divers moyens employés par les procureurs de la Couronne pour obtenir des taux élevés de condamnations dans les affaires de violence conjugale malgré les défis posés par la réticence des témoins (p. ex., le modèle adopté par le service des poursuites du tribunal de la violence familiale de Winnipeg). Dans ce dernier cas, la coopération de la victime est obtenue par le biais de la négociation plutôt que par la coercition. Existe-t-il d'autres modèles qui permettent d'obtenir la coopération de la victime de manière respectueuse?
- Un énoncé de politique sur les mesures requises pour répondre aux préoccupations des survivantes quant à la façon dont le système de justice pénale traite les cas de violence conjugale et d'agression sexuelle.
- Un énoncé de politique sur la divulgation des dossiers personnels des survivantes. À la lumière de ce qu'on a appris au sujet des répercussions négatives de ces divulgations sur les survivantes – y compris leur réticence à sortir du silence – devrait-on resserrer les critères quant aux circonstances dans lesquelles de tels dossiers peuvent être divulgués aux procureurs de la défense?

5.0 Thème : La détermination de la peine

5.1 Introduction

La détermination de la peine est un sujet qui continue de susciter beaucoup d'intérêt au sein de la population et dans les milieux professionnels. On en tient pour preuve la publication de nouveaux textes sur la détermination de la peine, de même que des numéros spéciaux dans plusieurs revues spécialisées. La détermination de la peine demeure une priorité en matière de politiques pour le ministère de la Justice. La réforme majeure dans le domaine de la détermination de la peine a eu lieu il y a moins de cinq ans (en 1996), et, à bien des égards, le système de justice pénale est encore en train de s'ajuster à ces changements. L'attention scientifique s'est portée principalement sur la condamnation à l'emprisonnement avec sursis.

On a prêté beaucoup moins d'attention à un autre domaine d'activité législative, soit les amendements à l'article 745.6, qui régit les demandes de contrôle judiciaire des décisions relatives à l'admissibilité à la libération conditionnelle des contrevenants déclarés coupables de meurtre qui ont purgé 15 ans de leur peine d'emprisonnement. Enfin, plus récemment, il y a eu un intérêt renouvelé pour la question des peines obligatoires. Cet intérêt a été suscité par l'appel interjeté devant la Cour suprême et par l'arrêt subséquent dans *R.* c. *Latimer*. Un autre arrêt de la Cour suprême (*R.* c. *Morrissey*), concernant la constitutionnalité de la peine minimale obligatoire d'emprisonnement de quatre ans, a attiré l'attention sur la législation de 1995 relative aux peines obligatoires (projet de loi C-68) imposées pour certaines infractions impliquant une arme à feu.

La présente section expose les résultats d'un examen des activités réalisées et des rapports de recherche produits par la Division de la recherche et de la statistique dans le domaine de la détermination de la peine au cours des deux dernières années. Une bonne part des activités de recherche de la Division dans ce domaine ont porté sur la condamnation à l'emprisonnement avec sursis. Il convient également de signaler une importante analyse documentaire concernant les répercussions des peines minimales obligatoires sur la criminalité et sur les coûts du système de justice.

5.2 Documents examinés

Les documents examinés aux fins de la présente section sont les suivants :

- CENTRE CANADIEN DE LA STATISTIQUE JURIDIQUE, *Estimate: Cost Recovery Study on Conditional Sentencing*[1], 2000.
- DIVISION DE LA RECHERCHE ET DE LA STATISTIQUE, *Le nouveau visage de l'emprisonnement avec sursis : Compte rendu du symposium*, 2000.
- GABOR, T. et N. CRUTCHER, *Mandatory Minimum Penalties: Their Effects on Crime, Sentencing Disparities and Justice System Expenditures*, 2001.
- HUNG, K., *Workbook on Sentencing Information from Adult Criminal Court Survey* (1998/99), 2000.
- NORTH, D., *Conditional Sentencing "Post-Proulx" : A Proposal for assessing the impact of the Supreme Court Decision through "Pre-Post" analysis in British Columbia*[2], 2000.
- ROBERTS, J., A. DOOB et V. MARINOS, *Attitudes des juges face à la condamnation avec sursis : Résultats du sondage national*, 2000.
- ROBERTS, J. et C. LaPrairie, *L'emprisonnement avec sursis au Canada : Aperçu des résultats de recherche*, 2000.

Ces documents, combinés aux fiches documentaires sur les condamnations avec sursis et sur la « clause de la dernière chance », constituent les extrants produits par la Division dans ce domaine. La présente section s'inspire également d'entretiens avec des fonctionnaires du Ministère.

[1] Il s'agit d'une des nombreuses analyses empiriques concernant la détermination de la peine produites par le même auteur.
[2] Un rapport de recherche décrivant les résultats de cette recherche est prévu sous peu.

5.3 Leçons apprises

5.3.1 Assurer une coordination étroite entre les initiatives stratégiques/législatives et les exigences en matière de recherche.

Les condamnations à l'emprisonnement avec sursis ont été introduites en 1996 dans le cadre du projet de loi C-41, la réforme générale de la détermination de la peine. Cela s'est révélé problématique pour la Division de la recherche et de la statistique parce qu'aucun plan n'a été introduit pour recueillir des données relatives à l'utilisation des condamnations avec sursis. Le Centre canadien de la statistique juridique n'était pas préparé à fournir de telles données parce que les systèmes d'information des tribunaux provinciaux ne recueillaient pas ce genre d'information. La Division de la recherche et de la statistique a donc été obligée de recueillir des renseignements à court terme, directement auprès des provinces. La leçon à tirer ici est que lorsqu'un projet de loi est soumis au processus d'examen parlementaire, des mesures devraient être prises pour s'assurer qu'une fois le projet de loi adopté, la Division soit en mesure de recueillir ou de résumer des renseignements afin de pouvoir faire rapport au secteur des politiques.

5.3.2 Importance de la recherche concertée

Une des activités de recherche réalisées en 2000 impliquait la tenue d'un symposium axé sur la recherche et portant sur l'évolution des condamnations avec sursis. Cet événement, organisé en collaboration avec l'Université d'Ottawa, a eu lieu à la Faculté de droit le samedi 27 mai 2000. Plus de 90 professionnels de la justice pénale, étudiants, fonctionnaires et membres de la magistrature ont assisté aux séances. En outre, des universitaires éminents de l'Ontario et du Québec ont fait des présentations[3], tout comme un juge de cour d'appel[4] et un juge de première instance. De plus, cet événement a occasionné peu de frais étant donné qu'il résultait d'un effort concerté avec une université.

La leçon ici est que les initiatives publiques / professionnelles en matière d'éducation juridique peuvent être organisées rapidement et à peu de frais en misant sur des partenariats avec le monde universitaire.

Étant donné qu'un autre symposium sur des sujets reliés à la détermination de la peine doit avoir lieu en mai 2001[5], je recommanderais que la Division songe à planifier un symposium de suivi à Ottawa en mai 2002, pour poursuivre la « série ».

5.3.3 Effectuer des recherches originales, lorsque nécessaire

Une bonne part des activités de la Division de la recherche consiste à résumer ou à analyser des résultats de recherches provenant d'autres sources (telles que le Centre canadien de la statistique juridique) pour le secteur des politiques ou pour d'autres clients. Toutefois, dans le domaine de la détermination de la peine, la Division a eu à aborder deux sujets (les condamnations avec sursis et les demandes en vertu de l'article 745.6) pour lesquels il n'existait aucune recherche originale. Comme nous l'avons noté précédemment, le Centre canadien de la statistique juridique ne recueillait pas de données sur les condamnations avec sursis (même à l'heure actuelle, le Centre éprouve beaucoup de difficultés à produire des renseignements critiques provenant des autorités provinciales quant aux conditions facultatives qui sont imposées). Le besoin de recueillir des données originales au sujet des condamnations avec sursis est désormais moins criant, étant donné que le Centre commence tranquillement à intégrer les condamnations avec sursis à l'Enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes et à l'Enquête sur les services correctionnels pour adultes.

Dans le même ordre d'idées, le Service correctionnel du Canada ne disposait d'aucunes données fiables et à jour concernant le nombre de demandes formulées en vertu de la « clause de la dernière chance » (art. 745.6) et leurs résultats. La Division a donc été obligée de recueillir des données originales; ou, dans le cas des demandes faites en vertu de l'article 745.6 du *Code criminel*, de trouver d'autres sources de renseignements.

5.3.4 Publier, publier, publier!

La détermination de la peine est une des composantes les plus visibles du système de justice pénale;elle attire beaucoup d'attention de la part des médias d'information, des politiciens et des simples citoyens. Toutefois, le Centre canadien de la statistique juridique

[3] Soit le professeur Kent Roach, de l'Université de Toronto, le professeur Patrick Healy, de l'Université McGill, le professeur Allan Mansor, de l'Université Queen's, et le professeur David Paciocco, de l'Université d'Ottawa.
[4] M. le juge William Vancise, de la Cour d'appel de la Saskatchewan.
[5] Symposium sur la justice réparatrice, Victoria College, Université de Toronto.
[6] Des renseignements plus détaillés peuvent être obtenus à partir de certains documents internes, mais ceux-ci sont utilisés par un nombre restreint de personnes.

ne produit pas beaucoup de recherches sur le sujet au delà du *Juristat* relatif à l'Enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes, publié une fois par année. Un seul rapport général par année ne fournit pas beaucoup de renseignements sur un sujet aussi critique[6]. Il s'ensuit donc, pour la Division de la recherche, une obligation et une occasion de produire et de diffuser des résultats de recherche. Les recherches réalisées par le Ministère au cours de la dernière année ont permis de combler une lacune importante en matière de recherche sur la détermination de la peine. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les condamnations avec sursis.

Les rapports produits par le Dr Hung donnent un bon exemple des données importantes qui ne sont pas disponibles auprès du Centre canadien de la statistique juridique. Il serait utile que des rapports de ce genre soient mis à la disposition du public le plus rapidement possible.

5.3.5 Élaborer un programme de recherche

Trop souvent, la recherche a un caractère réactionnel. Les projets de recherche sont conçus en réponse à des demandes spécifiques reliées à des questions stratégiques. Les besoins immédiats et à court terme aux fins des politiques doivent évidemment être satisfaits, mais ils devraient s'inscrire dans un plan de travail plus général et à long terme en matière de recherche. Il serait avantageux pour la Division d'avoir une idée relativement claire des types de recherches qui seront nécessaires sur une plus longue période de temps. Par ailleurs, la Division pourrait peut-être songer à afficher ce plan de travail sur le Web, afin qu'il soit à la disposition de tous les intéressés qui souhaitent savoir quel genre de recherches le Ministère entreprend ou envisage d'entreprendre. Cette pratique est suivie dans d'autres ministères ainsi que par d'autres organismes de recherche en matière de justice, tels que le *Home Office* (Ministère de l'Intérieur) britannique.

Enfin, en ce qui concerne les plans de travail en matière de recherche, il importe de reconnaître que les questions concernant la détermination de la peine sont pertinentes au regard d'autres domaines auxquels s'intéresse le Section des politiques en matière pénale. Par exemple, la détermination de la peine est pertinente au regard des questions concernant les victimes dans le processus pénal et à l'égard de la justice pour les jeunes. Les activités de la Division reflètent cette réalité; au moins deux projets relatifs à la détermination de la peine sont actuellement en cours de réalisation, en collaboration avec le Centre de la politique concernant les victimes et l'Équipe de la justice pour les jeunes.

5.4 Projets futurs

Il existe plusieurs lacunes en rapport avec le domaine de la détermination de la peine. Certaines d'entre elle sont en voie d'être comblées grâce à des projets en cours; d'autres demeurent entières. Un exercice utile consisterait peut-être à réaliser un examen du projet de loi C-41, le projet de loi de 1996 portant réforme de la détermination de la peine, pour cerner les questions qui mériteraient d'être étudiées.

5.4.1 Condamnations avec sursis

On en sait toujours relativement peu au sujet du nombre, de la nature et de la durée des condamnations avec sursis qui sont prononcées. On aurait besoin de renseignements beaucoup plus détaillés sur l'administration de ces sanctions. Cela implique la réalisation de recherches conjointes avec les autorités correctionnelles provinciales responsables de la supervision des délinquants purgeant des peines d'emprisonnement au sein de la collectivité.

Voici quelques-unes des questions spécifiques auxquelles il faudrait tenter de répondre :

Quelle a été l'incidence, sur les condamnations avec sursis prononcées par les tribunaux de première instance, des directives formulées dans l'arrêt unanime de la Cour suprême?

Les condamnations avec sursis sont-elles devenues plus sévères à la suite de l'arrêt de la Cour suprême?

Quels types de conditions facultatives sont imposées aux délinquants visés par des condamnations à l'emprisonnement avec sursis, à quelle fréquence ces conditions sont-elles violées, et quelles conséquences ces violations entraînent-elles pour le délinquant?

Il importe de noter que la collaboration en cours entre le ministère de la Justice et le Centre canadien de la statistique juridique permettra d'examiner plusieurs de ces questions. On a déjà terminé une étude de faisabilité, et l'on prévoit obtenir des données relatives à ces questions dans un avenir rapproché.

5.4.2 Effet des facteurs aggravants statutaire énoncés à l'article 718.2 du *Code criminel*

Le récent projet de loi omnibus crée un autre facteur aggravant statutaire, celui-là impliquant les invasions du domicile. Le secteur des politiques en matière de droit pénal a choisi cette voie plutôt que de créer une

nouvelle infraction substantive, mais nous disposons de peu de renseignements sur l'effet de la codification d'une circonstance aggravante. Nous ne savons pas si la codification des facteurs aggravants en 1996 a influé sur les tendances en matière de détermination de la peine dans les cas où ces facteurs étaient présents.

5.4.3 Peines minimales obligatoires

En 1995, le Parlement a approuvé une série de peines d'emprisonnement minimal obligatoire pour les contrevenants reconnus coupables de diverses infractions impliquant une arme à feu. Bien que le Ministère ait commandé un examen général des répercussions des peines obligatoires (voir Gabor et Crutcher, 2001), aucune recherche n'a encore été réalisée au sujet des répercussions de ces minimums spécifiques, malgré le fait qu'ils suscitent beaucoup d'intérêt chez les professionnels[7]. À cet égard, on pourrait notamment envisager un examen des connaissances et des attitudes au sein de la population en rapport avec les peines d'emprisonnement minimal obligatoire.

5.4.4 Solutions de rechange à l'incarcération et victimes de la criminalité

On sait peu de choses sur les opinions des victimes au sujet de l'utilisation de solutions de rechange à l'incarcération et, en particulier, au sujet des condamnations avec sursis. Il faudrait réaliser une recherche systématique sur les réactions des victimes de la criminalité dans des cas où une condamnation avec sursis est prononcée à l'endroit d'un contrevenant reconnu coupable d'une infraction contre la personne, particulièrement les crimes plus graves. Cette recherche ferait évidemment appel à la participation du Centre de la politique concernant les victimes du Ministère. La Division mène actuellement un projet sur cette question en ce qui a trait aux condamnations avec sursis et aux victimes dans le Nord, mais il pourrait être avantageux d'étendre le projet de manière à inclure certains centres urbains tels que Toronto ou Vancouver.

7. Par exemple, un symposium sur les peines obligatoires a eu lieu à la Faculté de droit d'Osgoode Hall en mars 2001, et des articles seront publiés sur le sujet dans un numéro à venir de l'Osgoode Hall Law Journal. En mai 2001, un autre symposium d'une journée sur le sujet a eu lieu à Ottawa.

6.0 Thème : La justice communautaire / réparatrice

6.1 Introduction

On observe un intérêt croissant au Canada pour les approches axées sur la justice communautaire et réparatrice à l'égard de la criminalité. Elles sont apparues en partie à cause des préoccupations relatives aux coûts et à la surutilisaton générale du système de justice pénale. On assiste également à l'émergence d'une insatisfaction face aux mesures traditionnelles et punitives à l'égard de la criminalité et d'une reconnaissance de la valeur d'une approche plus générale pour répondre aux besoins des victimes, des contrevenants et des collectivités. Les approches de justice communautaire et réparatrice prennent de plus en plus d'importance depuis l'adoption du projet de loi C-41. Comme le soulignent Latimer et Kleinknecht (2000) dans leur rapport, ces approches exigent « non seulement un changement dans les pratiques, mais aussi une transformation de la pensée ».

La présente section constitue une analyse empirique de la justice communautaire et de la justice réparatrice au Canada. Les documents traduisent la nécessité d'une approche à la fois plus inclusive à l'égard des victimes et des communautés et plus réparatrice à l'égard des victimes et des contrevenants. C'est pourquoi les approches méthodologiques transcendent les mesures traditionnelles des « succès » de la justice pénale, tels que le récidivisme et le coût du système de justice, pour inclure les opinions et les expériences des victimes, des contrevenants et des collectivités.

6.2 Documents examinés

Voici les quatre études qui sont abordées dans la présente section :

- KLEINKNECHT, S., *Community Satisfaction With and Knowledge of the Criminal Justice System : A Review of the Literature*, 2001.
- LANDAU, T. C., *An Evaluation of Post-Charge Diversion in Old City Hall, Toronto*, 2001.
- LATIMER, J. et S. KLEINKNECHT, *Les effets des programmes de justice réparatrice : Analyse documentaire sur la recherche empirique*, 2000.
- LATIMER, J., C. DOWDEN et D. MUISE, *L'efficacité des pratiques en matière de justice réparatrice : une méta-analyse*, 2001.

6.3 Leçons apprises

6.3.1 Les effets positifs des approches de justice communautaire et réparatrice sur le récidivisme et sur le respect des obligations de dédommagement par les contrevenants

Dans leur méta-analyse de 35 programmes différents de justice réparatrice, Latimer, Dowden et Muise ont trouvé que la justice réparatrice réussissait beaucoup mieux à réduire les taux de récidivisme que les approches traditionnelles telles que la probation, l'incarcération et les ordonnances de dédommagement. Bien que les auteurs soulignent que la recherche comporte un vice inhérent du fait que la participation aux programmes de justice réparatrice est volontaire, ce qui mine la fiabilité des conclusions, il semblerait que ceux qui choisissent de participer à la justice réparatrice réussissent mieux à demeurer à l'écart de la criminalité. En outre, Landau, dans sa recherche portant sur l'efficacité de deux projets de déjudiciarisation postérieure à la mise en accusation à Toronto, a observé des taux de récidivisme très bas. Seulement 4 % des délinquants sous responsabilité provinciale (c'est-à-dire, des délinquants primaires accusés d'avoir commis une infraction mineure) et 5 % des délinquants sous responsabilité fédérale (c'est-à-dire, des personnes accusées de possession de cannabis) avaient fait l'objet d'une autre condamnation pénale au cours de la période de suivi de six mois.

L'analyse documentaire relative aux programmes de justice réparatrice effectuée par Latimer et Kleinknecht a révélé qu'un très grand nombre de contrevenants et de victimes réussissaient à négocier et à exécuter des ententes de dédommagement dans le cadre de programmes de justice réparatrice. Cette constatation a été corroborée par le travail de méta-analyse, qui a aussi révélé des taux sensiblement plus élevés d'observation des obligations de dédommagement chez les contrevenants qui participaient à des programmes de justice réparatrice par opposition aux contrevenants

visés par des ordonnances judiciaires de dédommagement.

6.3.2 Les expériences positives des victimes et des contrevenants

Les deux projets de recherche sur la justice réparatrice ont révélé que les victimes tendaient à être satisfaites de leur expérience de justice réparatrice et que les contrevenants étaient satisfaits des programmes et les trouvaient équitables. La méta-analyse a également révélé des taux de satisfaction sensiblement plus élevés tant chez les victimes que chez les contrevenants qui participaient à des programmes de justice réparatrice en comparaison des taux de satisfaction au sein des groupes témoins de victimes et de contrevenants soumis à des approches traditionnelles de justice.

6.3.3 La justice réparatrice et le système de justice pénale

Des entretiens avec des intervenants clés des projets de déjudiciarisation postérieure à la mise en accusation à Toronto (c'est-à-dire, des procureurs de la Couronne et de la défense, des représentants d'organismes communautaires et des clients des programmes de déjudiciarisation) ont révélé un appui général à la déjudiciarisation postérieure à la mise en accusation telle qu'elle a été mise en œuvre dans le cadre de ces projets. On a relevé un vaste éventail d'avantages découlant de la déjudiciarisation pour l'accusé, la communauté et le système de justice. Toutefois, certaines préoccupations ont été exprimées quant à l'application équitable et uniforme de la loi, qui constitue un problème inhérent à la fois aux programmes de déjudiciarisation traditionnels et aux programmes de justice réparatrice.

L'étude documentaire a révélé que les coûts estimés des programmes de justice réparatrice sont inférieurs à ceux des processus traditionnels du système de justice. Cependant, on ne sait pas si les programmes de justice communautaire en général n'auraient pas un effet d'« élargissement du filet » ayant pour conséquence d'accroître les coûts d'ensemble et les contrôles visant les contrevenants.

La recherche a également révélé des lacunes importantes dans nos connaissances relatives aux répercussions des approches communautaires / réparatrices sur le système de justice pénale. Ces lacunes concernent notamment :

- le peu de recherche empirique sur l'effet d'« élargissement du filet » des approches de justice réparatrice;
- l'absence de recherche empirique sur les incidences de la justice réparatrice sur les rôles de la police, des procureurs de la Couronne, des juges et / ou des agents correctionnels; et,
- une compréhension limitée des incidences de la déjudiciarisation communautaire des contrevenants sur les données officielles et officieuses en matière de justice (c'est-à-dire, sur les tendances rapportées au moyen de l'Enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes de Statistique Canada). Il se pourrait que l'on doive mettre au point des méthodes plus sophistiquées de collecte de données relatives à la criminalité au Canada.

6.3.4 Les perceptions du système de justice pénale et de la justice réparatrice au sein des collectivités

L'analyse documentaire relative à la justice réparatrice a révélé qu'il existe peu d'éléments de preuve concernant les incidences des approches réparatrices sur les participants communautaires. On ne sait pas s'il y a des changements perceptibles dans la satisfaction des participants à l'égard du système de justice ou dans leur peur de la criminalité. L'examen des recherches effectué par Kleinknecht sur la satisfaction communautaire à l'égard du système de justice pénale et sur la connaissance du système de justice pénale au sein des collectivités a révélé qu'il y a des opinions généralement positives à l'égard de la justice réparatrice, mais que les opinions sont généralement moins positives au sein de la population à l'égard du système de justice pris dans son ensemble. Voici quelques-unes des conclusions les plus importantes :

- Bien que les attitudes varient à l'égard des différentes composantes du système de justice pénale (les policiers sont tenus en plus haute estime que les tribunaux et les systèmes correctionnels), il y a certains points de vue généralement négatifs à l'égard de certains aspects de l'administration de la justice. Ainsi, le système est perçu comme trop clément, biaisé en faveur des riches et discriminatoire à l'égard des minorités,

des pauvres, des femmes et des victimes de la criminalité.

- Les attitudes varient selon des variables telles que la race, l'âge, le revenu, le niveau d'éducation et les contacts antérieurs avec la police.
- Les connaissances relatives à la criminalité et au système de justice pénale sont faibles. Par exemple, plusieurs croient que la criminalité – surtout les crimes avec violence – est plus fréquente qu'elle ne l'est en réalité et qu'elle augmente, alors qu'en vérité elle a diminué constamment au cours de la dernière décennie. Le public a généralement peu de connaissances spécifiques concernant le *Code criminel* ou la *Loi sur les jeunes contrevenants*.
- Les médias d'information – surtout les journaux et la télévision – constituent les principales sources d'information au sujet de la criminalité et de la justice pénale.

6.4 Projets futurs

Les quatre rapports examinés indiquent tous soit le succès apparent des programmes de justice réparatrice, soit une opinion publique ou communautaire généralement positive à leur égard. Ces programmes sont donc considérés comme des domaines clés de travail futur en matière de recherche et d'élaboration de programmes.

En particulier, la Division tire actuellement profit des leçons apprises en tentant d'élaborer dans ce domaine des projets de recherche aptes à combler les lacunes importantes dans nos connaissances. Par exemple, bien que les programmes de justice réparatrice semblent à première vue plus économiques que le système traditionnel en rapport avec certaines infractions, il y a certaines questions qui doivent être examinées, comme l'effet potentiel d'« élargissement du filet » et les coûts additionnels associés aux contrevenants qui ne respectent pas leurs ententes de dédommagement et réintègrent ensuite le système traditionnel. En outre, il y a des lacunes évidentes en ce qui concerne les incidences de la justice communautaire sur les membres des communautés eux-mêmes. La Division travaille à un projet visant à combler cette lacune ainsi que d'autres lacunes identifiées au cours de recherches antérieures.

En ce qui concerne l'évaluation des programmes de justice réparatrice, Latimer, Dowden et Muise recommandent l'inclusion d'éléments standards aux rapports de recherches futurs, tels que le sexe, l'âge et les antécédents criminels du contrevenant, les pratiques spécifiques des programmes (p. ex., utilisation de programmes de formation ou de manuels) et de l'information sur les types d'infractions (c'est-à-dire, infractions contre les biens par opposition aux infractions contre la personne). Afin de pouvoir affirmer avec plus d'assurance que la justice réparatrice est un succès, les évaluations futures des programmes de justice réparatrice devraient également tenir compte des conséquences liées au caractère volontaire de la participation à ces programmes. La motivation initiale potentiellement plus élevée des participants à des programmes de justice réparatrice, par opposition aux groupes témoins, rend difficile l'évaluation des incidences réelles de la participation au programme. Il faut donc mesurer la motivation avant la participation au programme, et ce, tant au sein des groupes participants qu'au sein des groupes témoins.

Sur le plan systémique, les mesures des succès devraient aller au delà des analyses traditionnelles en incluant les répercussions des programmes de justice réparatrice sur les différentes composantes du système de justice pénale officiel. Des méthodes de collecte de données plus sophistiquées sont requises pour tenir compte du nombre croissant de programmes communautaires qui fonctionnent en-dehors du système officiel ou parallèlement à lui.

L'auteur de l'examen portant sur les connaissances et la satisfaction au sein de la population a recommandé au gouvernement de continuer à travailler à éliminer les perceptions erronées dans l'esprit du public au sujet du système de justice pénale. En outre, le gouvernement devra intervenir à l'égard des aspects qui, à juste titre, sont perçus négativement par le public (p. ex., le système fonctionne trop lentement et il est trop complexe à comprendre). Le recours à des nouvelles technologies, telles qu'Internet, pour informer le public au sujet de la criminalité et de la justice pénale ne constitue qu'un moyen parmi plusieurs autres de réaliser des progrès importants à cet égard.

7.0 Thème : Questions de justice nordique

7.1 Introduction

Le ministère de la Justice s'est engagé à aider le gouvernement du Nunavut à développer un système de justice qui répond aux besoins de sa population. Cette initiative implique la réalisation de recherches pour aider le gouvernement du Nunavut dans la prise de décisions stratégiques, de même que la surveillance et l'évaluation des programmes. Entre autres principes directeurs généraux au Nunavut, on cherche à privilégier les approches de justice communautaire, la mise en valeur du potentiel local et l'inclusion de toutes les voix de la communauté aux processus.

Les cinq études passées en revue ci-dessous comportent soit un examen des structures et des processus comme tels au Nunavut, soit une description des questions nordiques pertinentes pour le Nunavut, soit un examen de la législation dans d'autres provinces et territoires destiné à éclairer le gouvernement du Nunavut.

7.2 Documents examinés

Voici les études examinées aux fins de la présente section :

- CRNKOVICH, M., L. ADDARIO et L. ARCHIBALD, *Les femmes inuites et le système de justice au Nunavut*, 2000.
- GIFF, N., *La justice au Nunavut : Bibliographie annotée*, 2000.
- MACDOUGALL, J., *Le langage gestuel et l'accès à la justice pour les personnes sourdes au Nunavut*, 2000.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, *Atelier sur les femmes inuites et le système de justice au Nunavut*, 2000.
- ROBERTS, T., *Review of Provincial and Territorial Domestic Violence Legislation and Implementation Strategies*, 2001.

7.3 Leçons apprises

7.3.1 Planification, évaluation et reddition de comptes

Dans son examen de 32 documents concernant des projets de justice communautaire au Canada, Giff a cerné une série d'éléments importants en matière de planification et d'évaluation des programmes :

- il faut assurer un degré élevé d'organisation (c'est-à-dire, des moyens de connaître la communauté), définir les objectifs d'une initiative et développer des plans de mise en œuvre;
- la justice doit être vue comme un processus, c'est-à-dire qu'il faut préserver la souplesse, disposer de mécanismes de rétroinformation, accepter que l'apprentissage se réalise au fil des expériences, et réaliser qu'il y aura toujours des améliorations à apporter;
- les communautés doivent définir la notion de « succès » en ce qui les concerne, et elles doivent déterminer comment ces succès seront mesurés et dans quels domaines les mesures de changement seront concentrées;
- il faut accepter l'idée qu'il n'existe pas « une seule bonne façon » de mettre en œuvre la justice communautaire – les besoins, les désirs et la capacité varieront d'une communauté à l'autre;
- il faut préciser : à qui le programme s'adresse (p. ex., bien souvent les adolescents et les adultes commettent des infractions de types différents et ont des besoins différents); comment le programme devrait fonctionner par rapport aux institutions existantes (p. ex., fonctionner à l'intérieur du système, comme dans les tribunaux responsables de la détermination de la peine, ou à l'extérieur, comme dans les cours tribales); et, ce que signifie la prévention (p. ex., s'agit-il de prévenir le récidivisme ou de prévenir l'activité criminelle au départ; par ailleurs, la prévention chez les adultes implique souvent la guérison, tandis que chez les jeunes, elle implique

de s'attaquer aux circonstances qui amènent les jeunes à s'engager dans des activités criminelles).

Crnkovich, traitant des préoccupations des femmes, insiste sur la nécessité de surveiller et d'évaluer efficacement les trois composantes de la nouvelle approche de justice au Nunavut : la structure judiciaire unifiée, les juges de paix et les initiatives de justice communautaire. Tout en reconnaissant que ces composantes répondent à des préoccupations culturelles et d'accessibilité, elle affirme que les femmes courent autant de risques d'être victimisées à nouveau par les cours des juges de paix et par les comités de la justice communautaire que dans le système existant. Il faut donc prévoir des mécanismes de traitement des plaintes concernant les comités et les juges de paix ainsi que leurs décisions. Dans son compte-rendu d'atelier, elle replace la question dans le contexte plus général de la reddition de comptes, et elle recommande :

- un registre facilement accessible des décisions des juges;
- un mécanisme de contrôle du comportement des juges de paix et des comités de la justice communautaire (CJC);
- des normes visant les juges de paix et les CJC;
- la compréhension du rôle du juge de paix;
- des mécanismes d'appel (plaintes, réformation) des décisions des CJC.

Dans son examen de la législation relative à la violence familiale dans cinq ressorts, Roberts laisse entendre qu'il conviendrait d'étudier les questions suivantes concernant la planification avant de mettre en œuvre une législation semblable au Nunavut :

- pour que la législation fonctionne, il faut que les différents intervenants aux niveaux communautaire et territorial travaillent en équipe;
- il est essentiel de prévoir la planification de la sécurité et une capacité de suivi au niveau local si l'on veut aider les victimes plutôt que de les victimiser à nouveau au moyen d'une législation motivée par de bonnes intentions; et,
- il faut évaluer les besoins en ressources au delà des ressources humaines (technologie et formation).

7.3.2 Culture, tradition, communication et langage

Tous les auteurs ont cherché à déterminer comment interpréter et concrétiser le respect et la sensibilité à l'égard des traditions culturelles inuites dans un contexte moderne. MacDougall conclut :

> [...] indépendamment de l'état des langages gestuels employés par les personnes sourdes au Nunavut, ces langues, ou, à tout le moins, ces systèmes complexes de communication constituent un outil de base pour leurs interactions sociales dans leur vie quotidienne et devraient donc être disponibles devant les tribunaux et au sein du système de justice en général. (p. 17)

Il note également que :

- la surdité et le langage gestuel ne sont pas stigmatisés au Nunavut;
- un nombre étonnamment élevé de personnes entendantes utilisent le langage gestuel (par contraste avec la situation qui prévaut dans le sud du Canada);
- il y a un degré appréciable de transparence entre les langages gestuels dans différentes communautés;
- la facilité avec laquelle les individus adaptent des signes ou en produisent de « nouveaux » lorsqu'ils s'installent dans une nouvelle communauté constitue un indicateur important de la capacité du système gestuel à s'adapter à de nouvelles situations. Cela a des implications positives évidentes pour son utilisation devant les tribunaux et au sein du système de justice en général.

MacDougall recommande que le programme de formation d'interprètes judiciaires au Collège de l'Arctique à Iqaluit soit développé davantage de manière à tirer profit de l'expertise des personnes entendantes et sourdes qui connaissent les langages gestuels appropriés.

Giff aborde trois thèmes culturels traités par les travaux qu'elle examine :

- même si certains sont d'avis que les mécanismes inuits traditionnels de contrôle social sont inefficaces dans le monde moderne, il y a une conviction selon laquelle l'*esprit* qui a orienté les mécanismes traditionnels peut être intégré à des initiatives communautaires;
- il faut toujours tenir compte, pour tout projet, des implications que peut avoir l'usage répandu de l'inuktitut;
- des « services de liaison » (p. ex., assistance parajudiciaire autochtone, programmes d'aide aux victimes / témoins, interprètes inuktitut–anglais) sont essentiels non seulement comme ressources en eux-mêmes, mais aussi comme interfaces entre les initiatives communautaires et le système de justice pénale.

Crnkovich reprend ce dernier thème en rapport avec l'éducation publique. Elle affirme que, s'ils sont formés adéquatement, les juges de paix et les CJC pourraient agir comme éducateurs publics pour améliorer la compréhension du système judiciaire et des nouvelles initiatives au Nunavut au sein de la population inuite. De tels efforts permettraient à leur tour à la population d'évaluer la performance de tous les intervenants dans le nouveau système.

Dans son compte-rendu d'atelier, Crnkovich souligne que la structure des tribunaux et l'administration de la justice dans leur forme actuelle sont ancrées dans la culture euro-canadienne, que le système est punitif et que ces deux aspects du système sont contraires à la culture inuite. Elle relève en particulier les malentendus culturels chez les juges au stade de la détermination de la peine – des malentendus qui entraînent des décisions préjudiciables aux femmes. Il y a aussi une tension qui découle des efforts visant à rendre le système plus approprié sur le plan culturel, dans la mesure où les valeurs traditionnelles inuites associées à l'importance de « ne pas poser de jugement » entraînent une réticence à condamner ou à punir des contrevenants, surtout dans les affaires d'agression sexuelle et de violence conjugale.

7.3.3 Le sexisme, les victimes et la communauté : qui réussit à se faire entendre?

Giff affirme qu'il ressort clairement des travaux qu'elle a étudiés que la violence familiale est une question qui doit nécessairement être abordée dans le cadre de toute stratégie de justice. La victimisation renouvelée des femmes tient essentiellement à deux choses : 1) les opinions négatives que des membres influents de la communauté ont à l'égard des femmes; et, 2) l'inaptitude des programmes communautaires à protéger les femmes contre les mauvais traitements subséquents. Giff note également que l'« accent mis sur le contrevenant » dans la justice communautaire – qui découle de l'accent mis sur la guérison et la prévention du cycle de la criminalité – peut détourner l'attention des besoins de la victime.

Roberts note, en outre, qu'une évaluation de la capacité des communautés à protéger les femmes victimes de violence conjugale contre une victimisation subséquente est essentielle au regard de la question de savoir s'il est envisageable sur le plan pratique ou approprié d'adopter une loi sur la violence familiale qui aurait pour effet de retirer le contrevenant de son foyer.

Crnkovich souligne qu'il est nécessaire de donner une formation de sensibilisation aux différences entre les sexes et aux différences culturelles à *tous* les intervenants du système de justice – les juges, les procureurs de la Couronne, les agents de la GRC, les juges de paix et les membres des comités de la justice communautaire – pour aider à les sensibiliser aux expériences vécues par les femmes inuites tant dans le cadre des programmes de justice communautaire que dans le cadre du système de justice euro-canadien. Elle note, par exemple, que certaines femmes ont eu affaire à des aînés qui ne voient pas la violence contre les femmes comme un problème grave, ou encore, qui n'ont pas acquis les compétences nécessaires pour pouvoir fournir des services de counselling efficaces à ceux qui agressent leur conjointe.

Elle cite également de nombreux stéréotypes invoqués par des juges pour atténuer la peine dans des affaires d'agression sexuelle (p. ex., les femmes qui sont en état d'ébriété ou qui dorment au moment où elles sont agressées ne subissent pas une agression aussi grave que si elles étaient éveillées ou à jeun; il n'y a pas de restriction de principe quant à l'âge minimal pour avoir

des relations sexuelles dans la culture inuite, de sorte que l'agression sexuelle est parfois « acceptable » dans la société inuite; le fait de provenir d'une bonne famille, d'être un chasseur accompli, d'avoir un niveau d'éducation élevé ou d'éprouver un problème d'alcool devraient constituer des facteurs atténuants au moment de déterminer la peine).

7.3.4 Besoin de formation

Crnkovich examine les préoccupations relatives à la manière dont les comités de la justice communautaire traitent la violence contre les femmes. Elle conclut que plusieurs de ces préoccupations – exprimées par des femmes inuites ayant survécu à la violence – se rapportent en fait aux ressources et à la formation : le manque de ressources adéquates et de formation permanente fournies à ces comités pour leur permettre d'accomplir ces tâches d'une manière qui protège et appuie les femmes et s'attaque adéquatement aux problèmes sous-jacents à la violence.

Elle insiste sur la nécessité de former les juges de paix et les membres des comités en ce qui concerne : les règles, les procédures et les pratiques dans le domaine de la justice pénale; les traditions et les pratiques inuites; et, la dynamique de la violence (en particulier, la violence sexuelle contre les femmes). Elle ajoute qu'il est nécessaire d'améliorer les mécanismes de sélection des candidats à des fonctions judiciaires selon leur degré de sensibilisation aux différences entre les sexes et aux diversités raciale et culturelle.

Roberts recommande d'aborder les thèmes suivants dans le cadre de la formation relative à la législation en matière de violence familiale :

- comprendre la nécessité de travailler en équipe au sein d'une communauté;
- connaître la législation et savoir quand recourir à d'autres outils que la législation en matière de violence familiale;
- informer les intervenants au sujet de la dynamique de la violence familiale;
- insister sur la nécessité de faire preuve de compassion à l'endroit de la victime; et,
- expliquer les différents aspects de la planification de la sécurité.

7.3.5 Composer avec la complexité de la violence et d'autres crimes

Tous les auteurs ont souligné la nécessité de comprendre la complexité et les multiples facettes de ces questions et de composer avec elles, plutôt que de les aborder dans une perspective unique. Ainsi, Giff soutient que la stratégie élaborée doit intégrer tous les facteurs sociaux, économiques et politiques pertinents. Roberts affirme que les nouvelles approches en matière de législation relative à la violence familiale considèrent la formation non seulement comme un exercice d'information, mais comme une forme de développement communautaire dans le cadre duquel les participants sont encouragés à développer une plus grande sensibilité à l'égard de tous les joueurs en cause et à prendre conscience de la nécessité de renforcer constamment les rapports et le travail d'équipe entre les joueurs.

Crnkovich fournit trois exemples de la nécessité d'une approche globale :

- Les tentatives de rendre le système judiciaire plus « sensible sur le plan culturel » en cherchant conseil auprès des aînés peuvent avoir des répercussions négatives sur les femmes et les enfants victimes de violence familiale lorsque les aînés blâment les femmes pour la violence qu'elles ont subie.
- L'accroissement de l'importance du rôle des comités de la justice communautaire pour traiter de crimes plus graves doit être analysé et évalué en tenant compte des ressources disponibles au sein de la communauté, des occasions de formation, des degrés de sensibilisation au sein de la population et des attitudes à l'égard de la violence contre les femmes et les enfants, de même que des voix qui sont entendues à titre de représentants de la communauté.
- Les réformes permettant aux Inuits parlant uniquement l'inuktitut de participer à des procès à titre de jurés, bien que « culturellement appropriées », créent des problèmes dans la mesure où la réticence inuit traditionnelle à juger son prochain entraîne un faible taux de

condamnation dans les causes d'agression sexuelle. Ainsi, les progrès réalisés sur le plan des droits culturels peuvent avoir des conséquences perverses en matière d'égalité des sexes si l'on n'adopte pas une approche globale.

7.4 Projets futurs

Les projets futurs concernant les questions de justice nordique devraient peut-être tenir compte des thèmes suivants :

- l'importance d'élaborer des mécanismes de planification, de surveillance et d'évaluation continues pour assurer la qualité des programmes de justice et la reddition de comptes à leur sujet;
- les implications de l'usage répandu de l'inuktitut pour la conception des programmes;
- comment s'assurer que les réformes en matière de justice sont planifiées et mises en œuvre d'une manière qui tient compte de visions multiples et des préoccupations de *tous* les membres de la communauté;
- comment s'assurer que toute réforme en matière de justice accorde une plus grande attention aux besoins des femmes et des victimes;
- la formation est essentielle à tous les niveaux du nouveau système de justice, non seulement pour améliorer la connaissance du système de justice pénale, mais pour développer une compréhension des traditions et des pratiques inuites, de la dynamique des mauvais traitements et de la violence sexuelle, de la planification de la sécurité pour les victimes et de la nécessité de rendre des comptes à tous les niveaux.

8.0 Thème : Diffusion des résultats de recherche

8.1 Introduction

La diffusion des résultats de nos recherches et de nos analyses statistiques auprès des responsables de l'élaboration des politiques en matière de justice et des praticiens de la justice au sein du gouvernement, de même qu'auprès des universitaires et du grand public, et ce, en temps opportun et d'une manière pertinente, constitue un des objectifs généraux de la Division. Une unité a été constituée au sein de la Division il y a près de 18 mois pour répondre au besoin d'élaborer des stratégies de diffusion plus efficaces. Cette unité est responsable de plusieurs domaines généraux : l'élaboration et la publication des produits; la diffusion de l'information; une série de séminaires; des activités d'approche, notamment le marketing, la promotion et des événements spéciaux; et, l'utilisation de technologies, telles qu'Internet et Intranet, pour faciliter la réalisation de ces objectifs.

À ce jour, une série de nouvelles publications imprimées ont été produites, un nouveau site Web de la Division de la recherche et de la statistique a été mis en service, et des activités d'approche telles que la participation à des conférences, la Semaine de la recherche et la Série des séminaires sont en cours. Ces activités sont décrites ci-dessous.

8.1.1 Publications imprimées

Nous distribuons les résultats de nos recherches et de nos analyses statistiques par le biais de produits imprimés à des auditoires ciblés, dont certains comptent jusqu'à 800 participants, suivant le type de publication, les délais et la nature des sujets traités. Plusieurs produits moins volumineux et d'accès plus facile ont été créés, notamment des fiches documentaires, des fiches « Questions et réponses », des Faits saillants d'une page et des Sommaires de la recherche et de la statistique. Notre série de rapports de recherche continue d'avoir un lectorat important chez les chercheurs et au sein de la population, et la publication trimestrielle de *JusteRecherche* en est à sa deuxième année de publication. Plusieurs publications élaborées en collaboration avec la Direction des communications ont été bien reçues, notamment la série des Rapports de la Division de la recherche et de la statistique et la série Méthodologie.

8.1.2 Site Web

Internet est essentiel pour fournir les résultats de nos recherches et de nos analyses statistiques en temps opportun et de manière pertinente et sensible. Les utilisateurs d'Internet ont un accès immédiat aux résultats de nos recherches et de nos analyses statistiques, et il s'ensuit par ailleurs des réductions importantes des coûts associés à la publication, tels que les coûts d'impression et les frais postaux. Le site Web de la Division de la recherche et de la statistique a été complètement remanié, et il offre désormais aux utilisateurs des centaines de nos publications dans les deux langues officielles. En outre, les utilisateurs peuvent y trouver des renseignements relatifs aux événements à venir, à notre programme de chercheurs invités et à d'autres occasions d'emploi, et ils peuvent repérer une personne-ressource parmi les agents de recherche ou de la statistique dans n'importe quel domaine de recherche.

8.1.3 Participation à des conférences

Les activités d'approche, telles que la participation à des conférences nationales et internationales, constituent une composante clé de la diffusion de la recherche. Des chercheurs et des statisticiens prennent part à des conférences à titre de participants, de conférenciers et d'experts, et ils échangent avec des participants aux conférences à notre kiosque. Le kiosque offre une excellente occasion de promouvoir notre travail auprès de collègues que nous n'aurions peut-être pas l'occasion de rejoindre autrement.

8.1.4 La Série des séminaires

La Série des séminaires, instituée en 1999, a pris de l'expansion au cours des deux dernières années, et elle a grandement contribué à accroître la visibilité de la Division de la recherche et de la statistique. Cette série présente à des intervenants en matière de justice et à d'autres toute une gamme de sujets auxquels ils ne seraient peut-être pas exposés autrement. En outre, la série vise à intégrer les perspectives de la recherche, des politiques et des services juridiques à des sujets importants se rapportant à la justice. Les présentations font appel à des conférenciers œuvrant dans divers domaines de la recherche et des politiques (dont la criminologie, le droit, la philosophie, la psychologie et la sociologie) ainsi qu'à des représentants d'organisations

canadiennes et internationales gouvernementales et non gouvernementales. Les membres de l'auditoire proviennent du ministère de la Justice ainsi que d'autres ministères fédéraux et d'établissements d'enseignement.

8.1.5 Événements spéciaux

Jusqu'à présent, le plus important événement spécial organisé par la Division a été la Semaine de la recherche. La Semaine de la recherche est une semaine entière d'événements spéciaux conçus pour faire connaître les activités de recherche menées au sein du ministère de la Justice ainsi que les recherches portant sur des sujets d'intérêt menées à l'extérieur du ministère. Les événements comprennent des présentations, des comités d'experts et des débats, des lunchs multimédias, des expositions relatives aux activités de recherche dans le hall de l'édifice du ministère de la Justice, de même que les Portes ouvertes de la Division de la recherche et de la statistique. Tous les employés du ministère de la Justice sont invités à ces événements, et des invitations sont aussi lancées aux collègues œuvrant dans les domaines de la recherche et des politiques au sein d'autres ministères fédéraux ainsi qu'à des membres des milieux universitaires et d'organisations non gouvernementales.

8.2 Leçons apprises

8.2.1 Investir dans des idées nouvelles

Bien que la diffusion des résultats des recherches et des analyses statistiques constitue une des étapes les plus importantes d'un projet de recherche lorsqu'il est financé à l'aide de fonds publics – la réussite du projet suppose notamment la diffusion des résultats de recherche – cet aspect a souvent été négligé dans le processus de recherche.

La promotion de la diffusion au sein de la Division de la recherche et de la statistique a mené à la création d'une nouvelle équipe chargée de la diffusion, et elle continue à contribuer à ses succès. La création de nouvelles gammes de produits, de nouveaux processus, de nouvelles activités d'approche et de nouveaux événements, en plus de la mise sur pied d'une nouvelle équipe de diffusion, prend du temps et des ressources. Il est essentiel d'investir dans la planification stratégique pour chaque nouveau produit en ce qui concerne l'auditoire cible, la présentation et la promotion.

L'ajout récent du Comité d'examen des contrats et de la recherche au sein de la Division fournit désormais une occasion de déterminer quels produits résulteront de chaque projet de recherche ou d'analyse statistique et de prévoir les coûts de leur production et de leur diffusion dès le départ. L'approche la plus efficace consiste pour un membre de l'équipe chargée de la diffusion à rencontrer les chercheurs au début de chaque projet de recherche pour qu'ils examinent ensemble quels sont les divers auditoires visés par chaque produit de recherche et quels types de produits répondront le mieux à leurs besoins.

8.2.2 Utiliser ce que les experts utilisent

Plus que dans tout autre domaine au sein de la Division, les membres de l'équipe chargée de la diffusion de la recherche ont dû acquérir des compétences dans des domaines traditionnellement étrangers à la recherche et à la statistique. Afin d'être en mesure de consulter des experts dans d'autres industries ou de prendre en charge divers aspects de la production et de la diffusion, ils ont dû apprendre les langages de programmation Internet et les techniques et les logiciels d'éditique, de même que la publication, l'impression, la mise en page et la conception. L'utilisation de la même technologie et du même langage que ces autres industries permet des économies à long terme grâce à la réalisation d'un plus grand nombre d'activités de production à l'interne. La consultation d'autres groupes œuvrant dans les domaines de la recherche et de la statistique au sein du gouvernement fédéral en rapport avec ce genre de modèle de diffusion s'est avérée un exercice extrêmement profitable.

8.2.3 Les équipes dynamiques doivent avoir de bonnes habiletés de communication

En pratique, la diffusion des résultats des recherches et des analyses statistiques oblige à jongler constamment avec des priorités, des délais, des coéquipiers, des budgets et des projets. L'équipe chargée de la diffusion de la recherche est l'incarnation d'équipes dynamiques en action. Cela signifie être capable de communiquer efficacement dans le domaine de la diffusion ainsi qu'avec les chercheurs participant à chaque projet, avec les consultants idoines et avec les collègues d'autres groupes au sein du Ministère tels que la Direction des communications et la Direction de la gestion de l'information. La leçon est dure à apprendre lorsqu'un projet est retardé ou échoue en raison du manque de communication entre les membres d'une équipe. La coordination des efforts et la communication régulières entre les membres d'une équipe prend beaucoup de temps, mais ces deux activités sont essentielles au succès de leur travail.

8.2.4 Il n'y a pas une « taille unique » qui convient à tous

Traditionnellement, un projet de recherche aboutissait à la publication des résultats dans un volumineux rapport imprimé, qui était envoyé à un petit groupe de clients et d'intéressés. De nombreux groupes intéressés, tels que d'autres ministères et organismes gouvernementaux, des départements universitaires et des simples citoyens, n'étaient pas mis au courant de ces publications et n'y avaient pas facilement accès. De plus, ces documents volumineux, détaillés et parfois hautement techniques ne répondaient pas toujours aux besoins d'information de tous les clients.

L'équipe chargée de la diffusion de la recherche a mis au point une nouvelle gamme de produits, sur différents supports, pour répondre à un plus grand éventail de besoins chez les clients. Des produits plus succincts, tels que les fiches « Questions et réponses », complètent nos rapports de recherche plus longs, et ils rendent la recherche plus accessible à plusieurs groupes. Des produits spécialisés, tels que le trimestriel *JusteRecherche*, sont conçus en fonction des besoins d'un groupe de clients particulier – en l'occurrence, les besoins d'information de nos collègues du domaine des politiques à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère. Nos produits sont également disponibles sur la nouvelle portion du site Web du Ministère qui est consacrée à la Division de la recherche et de la statistique, et ce, dans plus d'un format électronique, ce qui met les résultats de nos recherches et de nos études statistiques à la disposition de quiconque a accès à Internet.

Les produits sont distribués en format papier, par courrier électronique, par le biais du site Web et dans le cadre d'événements spéciaux, à un auditoire ciblé qui comprend de nombreuses personnes et de nombreux groupes ayant un intérêt pour un sujet de recherche socio-juridique particulier. Cette approche souple en matière de présentation, de promotion et de diffusion des résultats des différents projets de recherche et d'analyse statistique est essentielle à la diffusion de la recherche, et notre objectif consiste à développer une stratégie de diffusion au stade initial de chaque projet de recherche.

8.2.5 Sortez de la boîte

Nos efforts de diffusion de la recherche privilégient notamment les activités d'approche. La capacité de « sortir de la boîte » et de rencontrer des gens œuvrant au sein d'autres ministères et organismes ainsi qu'au sein du milieu universitaire s'est avérée particulièrement importante pour faire connaître la Division à un plus grand nombre de chercheurs, pour établir des contacts et pour favoriser les rapports de collaboration. Les activités d'approche telles que la participation à des conférences nationales et internationales, les échanges d'information, le travail au sein de comités interministériels, la Série des séminaires et la Semaine de la recherche ont été passablement réussis jusqu'à présent, et l'on espère renforcer cette capacité d'approche au cours de l'année à venir.

9.0 Orientations futures pour la division de la recherche et de la statistique

Cette dernière section présente certaines initiatives générales que la Division de la recherche et de la statistique pourrait envisager dans ses travaux futurs. Les suggestions qui suivent découlent de différentes sections du présent document et de consultations auprès de membres du personnel de la Division. Bon nombre des sujets de recherche potentiels ont été mentionnés par plusieurs collaborateurs et font, en réalité, déjà l'objet de travaux menés par la Division.

Dans l'ensemble, les collaborateurs conviennent que la Division devrait maintenir, dans le cadre de ses responsabilités, son rôle traditionnel de soutien au secteur des politiques et aux clients des services juridiques dans leurs demandes de produits de recherche particuliers. En outre, on devrait continuer d'utiliser les méthodes de recherche et les sources de données traditionnelles (p. ex., analyses de données officielles sur la criminalité et de données provenant de sondages) lorsqu'il y a lieu. Toutefois, les études commandées et les symposiums organisés par la Division indiquent que le rôle traditionnel de la Division pourrait être étendu de manière à inclure aussi un rôle plus dynamique. Certaines orientations nouvelles pour la recherche ont également été proposées.

Plutôt que de réitérer les précieuses leçons apprises dans le cadre des projets de recherche, les développements qui suivent portent sur certaines des principales leçons apprises quant aux priorités générales de la Division et quant aux nouveaux projets qu'elle pourrait envisager.

9.1 Élaborer un programme de recherche

Même si la Division élabore actuellement des plans de travail détaillés en rapport avec les principaux domaines de recherche relevant de sa responsabilité, un des auteurs a noté que ces plans de travail pourraient être étendus de manière à être plus proactifs. Il a ajouté que ces plans de travail pourraient être affichés sur le Web, ce qui les rendrait accessibles aux personnes et aux organismes intéressés à en savoir davantage sur les activités de recherche du Ministère.

9.2 Réaliser des analyses formelles de l'environnement

Tout en continuant de fournir des analyses traditionnelles de l'environnement en rapport avec des questions particulières en utilisant des sources disponibles, telles que des sondages et des sources médiatiques, la Division pourrait peut-être envisager des analyses de l'environnement plus formelles et plus proactives. Les analyses plus proactives produisent des documents dont on estime qu'ils seront utiles, plutôt que de les produire sur demande. Les analyses formelles sont une activité permanente qui fait appel à des sources diverses pour cerner les tendances sociales, économiques et politiques susceptibles de représenter des menaces ou des occasions pour le Ministère ou pour la société dans son ensemble. Par exemple, les analyses de ce type peuvent aider à identifier des nouvelles formes de criminalité ainsi que leurs incidences sur les ressources de la société et du Ministère. Un autre aspect clé des analyses formelles est la communication de leurs résultats à la direction sur une base régulière afin que ces résultats soient pris en compte dans le cadre des processus de planification stratégique.

9.3 Adopter des méthodes de recherche et des sources de données novatrices

Plusieurs collaborateurs ont indiqué qu'il fallait adopter de nouvelles méthodes de recherche pour pouvoir s'attaquer à diverses questions, allant de la criminalité organisée à la violence conjugale en milieu rural. On a souligné, par exemple, qu'il pourrait s'avérer utile, aux fins d'étudier le crime organisé, de réaliser des entretiens structurés avec des informateurs, des contrevenants, des victimes et des témoins. Dans un autre domaine, l'étude ontarienne sur les mauvais traitements infligés aux femmes en milieu rural a adopté une approche novatrice impliquant un partenariat de collaboration avec des survivantes de mauvais traitements et des membres du personnel d'organismes locaux. Les implications de ces initiatives, entre autres, doivent être évaluées au regard des processus d'obtention de la collaboration, de la validité des résultats, des coûts des initiatives et de leur incidence sur le bien-être de tous les participants.

La diversification des approches de recherche pourrait également s'avérer utile pour corroborer les constatations faites au moyen d'autres méthodes. Une « triangulation des méthodes » peut, par exemple, élucider la cause des contradictions dans des renseignements obtenus de sources différentes. Le Programme de déclaration uniforme de la criminalité et l'Enquête sociale générale fournissent des

renseignements contradictoires au sujet des tendances en matière de violence conjugale. De telles contradictions mettent en lumière le risque qu'il y a à se fier indûment à une seule source de données et la nécessité d'utiliser des sources additionnelles et inexploitées.

On a identifié des lacunes dans les données disponibles dans de nombreux domaines. L'on manque de données, par exemple, au sujet des coûts publics des services de justice, des coûts privés de la criminalité et des coûts des litiges civils. De tels renseignements sont nécessaires pour pouvoir analyser les coûts et les avantages de divers programmes et politiques.

Enfin, on a noté que les recherches réalisées ou commandées par la Division devraient tenir compte de la documentation spécialisée dans d'autres domaines que le droit, la criminologie et la sociologie. Par exemple, les recherches relatives au crime organisé pourraient tirer profit d'études dans les domaines de l'économie, des sciences politiques et de la psychologie.

9.4 Réaliser des recherches originales et créer de nouvelles bases de données

Lorsqu'on ne dispose pas des données nécessaires pour évaluer une mesure législative [p. ex., les dispositions relatives aux condamnations avec sursis, au crime organisé ou à la « clause de la dernière chance » (art. 745)], pour identifier des nouvelles tendances ou pour traiter des questions d'évaluation des coûts, la Division pourrait se voir obligée de recueillir ses propres données. Les collaborateurs ont recommandé la création d'une série de bases de données pour combler les lacunes dans les données disponibles. Une banque d'avis juridiques pourrait aider à cerner les questions d'actualité et à suivre les tendances qui présentent un intérêt pour divers clients du Ministère. Une base de données sur les poursuites relatives à des infractions se rapportant au crime organisé pourrait permettre de suivre l'application des dispositions législatives et des contestations fondées sur la Charte.

9.5 Développer des compétences à l'interne

La réalisation de recherches originales requiert des compétences dans les domaines relevant du mandat de la Division. En particulier, l'on doit maintenir les compétences à niveau dans des domaines qui sont susceptibles d'être hautement prioritaires pendant plusieurs années. À cet égard, les compétences internes sont entretenues, par exemple, dans le domaine du crime organisé. En outre, il serait utile de développer des compétences internes là où des lacunes ont été relevées, comme dans le domaine de l'évaluation des coûts de la criminalité.

9.6 Recherche à des fins de surveillance et d'évaluation

Les activités de surveillance et d'évaluation servent, entre autres, à assurer la qualité de la législation et des programmes ainsi qu'à favoriser la reddition de comptes. Il s'agit là de fonctions essentielles de la Division à l'égard de tous les domaines de recherche. On a recommandé qu'une fois un projet de loi adopté, des dispositions soient prises en vue de recueillir des données pour évaluer la nouvelle législation afin de fournir des observations critiques au secteur des politiques.

L'évaluation comporte à la fois une composante processuelle (mise en œuvre) et une composante sommative (incidences). Ainsi, à l'égard de n'importe quel sujet, il se peut très bien qu'il y ait un intérêt à la fois pour la mise en œuvre et pour les incidences d'une mesure législative ou d'un programme donné. Mis à part l'intérêt fondamental que présente l'évaluation dans tous les domaines, plusieurs questions ont été soulevées en rapport avec certains sujets.

On a relevé que de nouvelles mesures du succès étaient requises pour évaluer de nouvelles approches telles que le justice réparatrice. En plus des mesures de la performance telles que le récidivisme et les coûts, il y aurait lieu d'évaluer les expériences des victimes, des contrevenants et de la communauté. En outre, il conviendrait d'examiner les répercussions sur les composantes du système de justice pénale (p. ex., l'élargissement du filet et les rôles des intervenants au sein du système).

Dans le domaine de la justice nordique, on a recommandé que les évaluations accordent une attention particulière aux répercussions des politiques et des programmes sur les femmes, les victimes et les Autochtones. Dans le domaine de la violence familiale, on a recommandé l'étude de divers modèles de justice en vue d'accroître la satisfaction des victimes et de favoriser leur coopération dans le cadre d'affaires de violence conjugale. Il y aurait lieu d'étudier plus en profondeur les politiques de mise en accusation et de poursuite obligatoires. En ce qui a trait à la détermination de la peine, on a relevé l'absence criante de toute évaluation des peines minimales obligatoires de quatre ans pour certaines infractions impliquant une arme à feu ainsi que de la « clause de la dernière chance ». Dans le domaine du crime organisé, il faut

examiner la législation et les pratiques dans d'autres pays et évaluer la législation récente.

9.7 Développer une capacité d'évaluation des coûts

Les analyses d'évaluation des coûts permettent d'estimer les coûts d'ensemble de la criminalité, les coûts d'une décision judiciaire en particulier, la rentabilité d'une loi ou d'un programme de prévention de la criminalité, ou encore, les coûts relatifs, par exemple, de sanctions communautaires par opposition à l'emprisonnement. Les évaluations de la rentabilité exigent des investissements importants; par conséquent, les projets doivent être priorisés.

Les membres d'un comité d'experts ont mis la Division en garde contre les données qui fournissent des « chiffres magiques » globaux en ce qui a trait au coût de la criminalité. Les processus permettant d'établir ces chiffres sont viciés par d'importants problèmes sur le plan méthodologique et sur le plan des prémisses. On a conseillé à la Division de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir critiquer les chiffres globaux qui pourraient être avancés par divers groupes d'intérêt.

Après avoir embauché un économiste ayant de l'expérience en matière d'évaluation des coûts, on a recommandé que cette personne dirige une petite équipe multidisciplinaire chargée d'élaborer une stratégie permanente d'évaluation des coûts au sein du Ministère. Un plan de communication ferait partie intégrante de cette stratégie.

9.8 Expérimenter et innover

La Division a également un rôle à jouer en matière d'innovation en contribuant au développement d'approches de justice novatrices et à l'élaboration de projets pilotes. En rapport avec la question de l'accès à la justice, par exemple, l'on peut examiner des approches de justice qui se démarquent de l'approche traditionnelle à caractère antagoniste et souvent punitif. On a avancé que les groupes marginaux devraient participer au développement de nouvelles approches. Et il y a aussi de la place pour l'expérimentation dans plusieurs des domaines de recherche. En ce qui a trait à l'accès à la justice, on a indiqué que l'expérimentation pourrait tourner autour de l'élaboration de modèles multidimensionnels de prestation de l'aide juridique qui tiendraient compte à la fois des besoins traditionnels et des nouveaux besoins.

9.9 Concentrer les activités dans les domaines de recherche essentiels

Un des collaborateurs a signalé que la recherche en matière de détermination de la peine est particulièrement importante étant donné que cette question touche plusieurs des domaines intéressant le Ministère, notamment les condamnations avec sursis et les peines obligatoires, la comparaison des peines imposées aux adultes et des peines imposées aux adolescents, la détermination de la peine chez les jeunes Autochtones et la perception qu'ont les victimes de la détermination de la peine.

Il conviendrait sans doute de noter que d'autres domaines recoupent plusieurs domaines de recherche. Le crime organisé est abordé en rapport avec les questions d'actualité et avec l'évaluation des coûts, et non uniquement par l'Équipe du droit pénal. Il serait peut-être opportun pour la Division de cerner les questions essentielles qui sont étroitement reliées à d'autres domaines substantifs et qui, de ce fait, sont susceptibles de perdurer à titre d'aspects prioritaires des politiques et de la recherche.

9.10 Consultation et collaboration

Plusieurs collaborateurs ont indiqué que les consultations et la collaboration avec des membres du personnel du ministère de la Justice en dehors de la Division, avec d'autres ministères fédéraux, avec des membres du personnel du système de justice pénale et avec des universitaires s'étaient avérées utiles à leur travail. Étant donné que plusieurs autres ministères s'intéressent à la question du crime organisé (p. ex., le Solliciteur général du Canada, l'Agence canadienne des douanes et du revenu), il serait opportun de coordonner les projets de recherche et d'éviter les dédoublements. On a également recommandé que la Division poursuive son dialogue avec le personnel du Ministère et du système de justice concernant les conceptions variables de l'accès à la justice et leurs répercussions prévisibles sur les activités et les ressources du Ministère en général.

On a également souligné que la collaboration avec la communauté universitaire s'était avérée utile et économique (p. ex., le symposium sur les condamnations avec sursis). Ce symposium, tenu à l'Université d'Ottawa en mai 2000, a été suivi d'un symposium sur la justice réparatrice à l'Université de Toronto au mois de mai de cette année. On a suggéré de poursuivre cette « série » sur la détermination de la peine en mai 2002.

9.11 Publication et diffusion

Nous avons déjà évoqué plus haut les efforts déployés par la Division en matière de publication et de diffusion des résultats de ses recherches. La diffusion des produits de recherche est utile pour informer les responsables de l'élaboration des politiques, le personnel du système de justice, les universitaires et la population en général. L'éducation publique peut aider à détruire les mythes entourant la criminalité et la justice – des mythes qui peuvent entraîner des pressions politiques en vue de l'adoption d'orientations stratégiques ne cadrant pas nécessairement avec les préoccupations du public. Internet peut s'avérer un précieux outil dans le cadre de mesures d'information.